TEXT PROBLEM WITHIN THE BOOK ONLY

राज्यशास्त्र-प्रवेश

लेखक :

प्रो. हेराल्ड लास्की

अनुवादक :

शं. कृ. सबनीस



किंमत २ रुपये

सोल एजंट :
देशमुख आणि कंपनी,
१९१ शनवार, पुणें २.



मुखपृष्ठावरील चित्र :
दीनानाथ दलाल यांचें आहे.



प्रकाशक :
जयवंत मुकुंदराव देशमुख,
अवधाने यांचा वाडा, मु. पो. अक्कलकोट.



मुद्रक :
स. रा. सरदेसाई,
'समर्थ भारत छापखाना'
४१ बुधवार पेठ, पुणें २.

प्रस्तावना

राजकारणाविषयीं औत्सुक्य बाळगणाऱ्या सर्वसाधारण बुद्धीच्या वाचकांना समजेल अशा रीतीनें त्यांतल्या मूलग्राही प्रश्नांचें दिग्दर्शन करणें हा या लहानशा पुस्तकाचा उद्देश आहे. तें करतांना पारिभाषिक शब्द शक्य तों येऊं न देण्याची खबरदारी घेण्यांत आलेली असली तरी त्या शास्त्राचा सर्व बाजूंनीं पूर्ण असा आराखडा देण्याचा व त्या दृष्टीनें राजकारणांतील प्रश्नांचें पृथक्करण करण्याचा प्रयत्न आम्हीं मुद्दामच केलेला नाहीं. अशा तऱ्हेचा एकादा ग्रंथ प्रत्यक्ष लिहून काढल्याखेरीज जनतेला समजेलशा पद्धतीनें या शास्त्राचें विवेचन करणें किती प्रयासाचें असतें याची कल्पना येऊं शकत नाहीं. अर्थात् आमचा हा प्रयत्न पूर्णपणें यशस्वी होईल अशी अपेक्षा आम्ही केलेली नाहीं; तथापि हें पुस्तक वाचून झाल्यावर या विषयावरील कांहीं सर्वमान्य ग्रंथ वाचण्याची बुद्धि जर थोड्याफार वाचकांना झाली तरी देखील अपेक्षे-बाहेर यश लाभल्याचें समाधान आम्हाला होईल. या पुस्तकांत आम्ही जे विषय चर्चिले आहेत त्यांचें अधिक खुलासेवार विवेचन 'राज्य-शास्त्राचें व्याकरण' या आमच्या दुसऱ्या ग्रंथांत (हा १९२५ सालीं छापून प्रसिद्ध झालेला आहे) केलें आहे हें या ठिकाणीं सांगणें अस्थानीं होणार नाहीं.

कोकेम-आ-मोझेल

हॅ. जे. लास्की.

देशमुख आणि कंपनीचीं प्रकाशनें

वि. स. खांडेकर

१ फुले आणि दगड (आ. दु.) ३
२ घरट्याबाहेर (,, ,,) ३
३ पहिली लाट (,, ,,) ३
४ स्त्री आणि पुरुष (,, ,,) २
५ सूर्यकमळे (,, ,,) २॥
६ कालचीं स्वप्नें ३
७ आजचीं स्वप्नें ३
८ कलिका २।
९ मृगजळांतील कळ्या २॥
१० मंजिऱ्या २।
११ सायंकाल (आ. दुसरी) २॥
१२ अविनाश १॥।
१३ मंदाकिनी १॥।
१४ सुवर्णकण २।
१५ आगरकर व्यक्ति-विचार ३॥
१६ सहा भाषणें २
१७ फुलें आणि काटे २।
१८ हिरवा चाफा (आ. ति.) ५
१९ दोन ध्रुव (,, ,,) ५
२० पहिले प्रेम (आ. दुसरी) ३
२१ क्रौंचवध (,, ,,) ५
२२ पांढरे ढग (,, ,,) ४।
२३ जळलेला मोहर ३
२४ मराठीचा नाट्यसंसार ३

ग. त्र्यं. माडखोलकर

१ अवशेष २
२ व्यक्तिरेखा २।
३ माझी नभोवाणी २
४ नवे संसार (जप्त) ४
५ चंदनवाडी ६॥
६ नागकन्या २

ना. धों. ताम्हणकर

१ तात्या भा. १ ला (आ. दु.) ४
२ तात्या भा. २ रा ३
३ निवाडे भा. १ ला २॥
४ निवाडे भा. २ रा ४
५ चकमकी १॥
६ बच्चा नवरा १॥
७ अनेक आशीर्वाद ३॥
८ दाजी भा. १ला (आ. ति.) ३॥
९ बहिणभाऊ ०॥।०

चिं. वि. जोशी

१ आणखी चिमणराव (आ. दु.) ४
२ नवे भारूड २
३ स्टेशनमास्तर २
४ नटश्रेष्ठ ०॥।०

साने गुरुजी

१ पुनर्जन्म (आ. दुसरी) ३
२ आस्तिक (,, ,,) ३
३ सोन्या मारुति ? (आ. दु.) २
४ गोड निबंध (भाग १ ला) ३
५ गोड निबंध (भाग २ रा) ३
६ गोड निबंध (भाग ३ रा) ३

वा. म. जोशी

१ स्मृति–लहरी २
२ विचार–लहरी २
३ विचार–विहार ४।

दत्तु बांदेकर

१ सत्याहरी (आ. दुसरी) २
२ नवी आघाडी १॥
३ तूं आणि मी २।
४ नजरबंदी २।

प्र. के. अत्रे

१ साखरपुडा १॥
२ ललित वाङ्मय ३॥
३ दुर्वा आणि फुलें २।

देशमुख आणि कंपनीचीं प्रकाशनें

दत्त रघुनाथ कवठेकर

१ अपुरा डाव ३
२ रेशमाच्या गांठी २
३ आभाळाची सावली ८

ना. म. पटवर्धन

१ हितपत्रें ३
२ वा. म. जोशीचरित्र ४।

अनंत काणेकर

१ धुक्यातून लाल ताऱ्याकडे (आ. दुसरी) ३
२ पिकलीं पानें (आ. दुसरी) १।।
३ उघड्या खिडक्या १।।

काकासाहेब कालेलकर

१ ब्रह्मदेशचा प्रवास १।।
२ भक्ति–कुसुमें ३

य. दि. पेण्ढरकर

१ प्रापंचिक पत्रें ३
२ घायाळ २

ना. ह. आपटे

१ फसगत १।।
२ साजणी ५

पु. य. देशपांडे

१ नवें जग २।।

भाई बेके

१ रॉयचरित्र १।।

परिचय लेखक वि. स. खांडेकर

१ काव्यज्योति १

आनंदीबाई जयवंत

१ पारंब्या २

लक्ष्मणराव सरदेसाई

१ ढासळलेले बुरुज २

प्रो. वि. ह. कुळकर्णी

१ व्यक्तिचित्रें २।।

शकुंतला परांजपे

१ भिल्लिणीचीं बोरें ३

कृष्णाबाई मोटे

१ मीनाक्षीचें जीवन २।

र. गो. सरदेसाई

१ चलतीं नाणीं २

संपादक आचार्य भागवत

१ वर्धा शिक्षण योजना ४।

रा. श्री. जोग

१ सौंदर्यशोध आणि आनंदबोध ८

वि. वि. बोकील

१ बेबीची बहीण ३

मत्स्यग्राही

१ ग्रह आणि तारे ४।।

वि. म. भुस्कुटे

१ स्टॅलिन ३।।

कमळाबाई टिळक

१ आकाशगंगा २।।

रामतनय

१ साखरगोटी ५

ह. रा. महाजनी

१ आपलें आर्थिक नियोजन ५

पं. क्षमा राव

१ देणगी २।।

गोपीनाथ तळवलकर

१ मंगल धाम ३

देशमुख आणि कंपनीचीं आगामी प्रकाशनें

वि. स. खांडेकर

१ अश्रु
२ बुद्ध आणि हिटलर
३ चल ये राणी
४ विसावें शतक
५ तिसरी भूक
६ वर्षाकाल
७ छाया भाग १–२
८ वालुका
९ माझ्या कादंबऱ्या
१० चार भिंती
११ दोन मनें (ति. आ.)
१२ बडी मां
१३ चक्रवर्ती
१४ कल्पलता
१५ उद्याचीं स्वप्नें
१६ वटपत्रे
१७ साहित्य साधना
१८ उल्का (आ. ति.)

ग. त्र्यं. माडखोलकर

१ तीन दिवस
२ ऋणभार
३ माझे आवडते कवि
४ चक्रवर्ती उदयन
५ उर्वशी
६ उमरखय्याम
७ विलापिका
८ दोन तपें
९ हें युद्ध

दत्त रघुनाथ कवठेकर

१ आपुलकीची झळ
२ ढगाआड
३ आग आणि पाणी
४ नितळलेल्या भावना

शकुंतला परांजपे : चांदणी

बाबुराव गोखले

१ वारा फोफावला



ना. धों. ताम्हणकर

१ गुजाताई
२ शेजारी
३ संतु

प्र. के. अत्रे

१ 'मी' कसा झालो ?
२ ? (लघुकथा)

कृष्णाबाई मोटे

१ अनामिकेची पूजा
२ कलाक्षेत्रांत
३ मवाली
४ गुणाची पोर

काकासाहेब कालेलकर

१ स्मरणयात्रा

अनंत काणेकर

१ काळे आणि पांढरे

चिं. वि. जोशी

१ गुंड्याभाऊ
२ दरबारकथा
३ लंकावैभव
४ वायफळाचा मळा

दत्तु बांदेकर

१ हिरवा माडी
२ कबुली जबाब
३ गडी फू

कुसुमावतीबाई देशपांडे

१ मोळी

साने गुरुजी

संध्या
निळापक्षी

श्री. किनरे

प्रकृति दर्शन

सौ. मालतीबाई दांडेकर

वज्रलेख

कृष्णा हाथीसिंग

(?) आत्मचरित्र

राज्यशास्त्र-प्रवेश

अनुक्रमणिका

शासन-संस्थेचें स्वरूप १

सद्यःकालीन जगांतला प्रत्येक मानव कोणत्या तरी शासन-संस्थेचा प्रजाजन असतो. तिचे हुकूम त्याने पाळले पाहिजेत असें कायदेशीर बंधन त्याच्यावर असते आणि तिनें त्याच्यावर घातलेल्या बंधनांनीच त्याच्या आयुष्याच्या रूपरेखा ठरत असतात. हीं बंधनें म्हणजेच कायदे होत आणि विशिष्ट स्थलमर्यादेंत असणाऱ्या सर्व लोकांवर त्यांचा अंमल करण्याची सत्ता हातीं असणें हें शासन-संस्थेचें वैशिष्ट्य होय. इतर संस्थांचे नियम हे मानले तर देव नाहींतर पाषाण. कारण त्यांचें सदस्यत्व एकाद्यानें पत्करावें तेव्हांच त्या त्याला बद्ध करूं शकतात. परंतु एकाद्या राष्ट्रांत अ वास्तव्य करतो या एकाच कारणामुळें त्याला तेथल्या शासन-संस्थेचे हुकूम पाळण्याशिवाय गत्यंतर असत नाहीं. या हुकुमांची त्याच्यावरील सत्ता अन्य संस्थांच्या हुकुमापेक्षां कायद्यानें बलवत्तर असते. शासन-संस्था म्हणजे समाज-मंदिराचें अत्युच्च शिखर असून निरनिराळ्या कार्यांकरितां समाजाची वर्गवारी करणाऱ्या अन्य सर्व संस्थांवरहि सत्ता असणें हें शासन-संस्थेचें वैशिष्ट्य होय.

२. अशा रीतीनें जनतेच्या आचारांचें नियमन करणारी संस्था म्हणजे शासन-संस्था. तिच्या स्वरूपाचें कसेंहि पृथक्करण करून पाहिलें तरी असें दिसून येईल कीं, जनतेनें आपल्या आयुष्याचें नियमन ज्या तत्त्वांवर करावयाचें

तीं तत्त्वें अंमलांत आणण्याची योजना वा पद्धति म्हणजे शासन-संस्था होय. चोरी करतां कामा नये असा हुकूम ती करिते आणि एकाद्यानें तो मोडला कीं, ती त्यास शासन करिते. बंधनें निर्माण करून तीं पाळलीं जावींत यासाठीं सत्तेचा उपयोग करणें हे तिचें कार्य. तिच्या दृष्टीनें या बंधनांचा कायदेशीरपणा स्वयं-सिद्ध असतो. तीं इष्ट, न्यायाचीं वा शहाणपणाचीं असतात म्हणून नव्हे तर तीं तिनें निर्मिलेलीं आहेत म्हणून कायदेशीर समजावयाचीं. लोकांनीं तिच्या आज्ञेनुसार ज्या पद्धतीनें आचरण करावयाचें ती पद्धति कायद्याचें स्वरूप धारण करून तिनें निर्मिलेल्या बंधनांतून व्यक्त झालेली असते. आणि अशा तऱ्हेचे अंतिम निर्णय देण्याचा अधिकार केवळ तिलाच असतो.

३. परंतु हीं कायद्याचीं बंधनें आपोआप अस्तित्वांत येत नाहींत अथवा त्यांचा अंमलहि यदृच्छया होत नाहीं. त्यांचा संकल्प व्यक्तीकडून वा व्यक्ति-समूहाकडून झालेला असतो व अंमलहि तशाच कोणाकडून तरी करवावा लागतो. सद्यःकालीन जगांतल्या राष्ट्रांचे जर आपण निरीक्षण केले तर विशिष्ट स्थल-मर्यादेंतील बहुजन समाज तेथल्याच मूठभर लोकांचे आज्ञा-पालन करीत आहे हेंच दृश्य आपणांस सर्वत्र दिसेल. ग्रेटब्रिटनप्रमाणें या मूठभर लोकांनीं (म्हणजे लोकसभांतर्गत राजानें) निर्मिलेलीं बंधनें सर्वकश असोत, किंवा संयुक्त संस्थानांतल्याप्रमाणें विषय-क्षेत्र व अंमलबजावणीचे मार्ग या दोन्ही बाबतींत त्यांचें स्वरूप मर्यादित असो, त्यांचें वैशिष्ट्य हे कीं, जर का त्यांचें अतिक्रमण झालें तर हे मूठभर लोक आपला अधिकार खरा करून दाख-वितात. थोडक्यांत सांगावयाचें झाल्यास प्रत्येक राष्ट्र म्हणजे एक प्रादेशिक संस्था असून तिच्यांत सरकार व रयत असे दोन भाग असतात. ज्या विधि-बंधनांवर तिचें अधिष्ठान असतें त्यांची अंमलबजावणी करणारे तिच्यांतलेच कांहीं लोक म्हणजे सरकार आणि हे निर्बंध पाळले जातात कीं नाहीं हें पाहण्यासाठीं त्यांना सक्तीचा उपयोग करतां येतो. अशा तऱ्हेनें सक्ती करण्याचा हक्क त्या प्रदेशांतील अन्य कोणत्याच व्यक्ति-संघाला असत नाहीं.

४. याचाच अर्थ असा कीं, प्रत्येक राष्ट्रांत इतरांच्यापेक्षां कायद्यानें अधिक श्रेष्ठ अशी एक चिच्छक्ति असते. तेथल्या समाजासंबंधानें अखेरचे निर्णय ती देते. पारिभाषिक शब्दांत या शक्तीला तेथली सम्राज्ञी म्हणता येईल. ही दुसऱ्या कोणाची हुकुमतहि मानीत नाहीं अथवा आपल्या अधिकाराचा

त्यागहि कधींकाळीं करीत नाहीं. ग्रेट ब्रिटनमध्यें, उदाहरणार्थ, ही चिच्छक्ति लोक-सभांतर्गत राजाच्या ठिकाणीं वास्तव्य करिते. हिचे सारे निर्णय हिच्या स्थलसीमेतल्या सर्व रहिवाश्यांवर बंधनकारक असून ते त्यांना नीतिनियम-बाह्य वा असमंजसपणाचे वाटले तरी ते पाळायला ते कायद्यानें बांधले गेले आहेत. धर्माधिकाऱ्यांचा एकादा निर्णय ब्रिटिश जनतेपैकीं एकाद्याला आवडला नाहीं तर तो त्या धर्मपंथाचा त्याग करूं शकतो. तो त्याने स्वीकारिला पाहिजे अशी सक्ती धर्माधिकारी त्याच्यावर करूं शकत नाहींत. परंतु उत्पन्नावरील कराच्या कायद्याच्या बाबतींत मात्र तो त्याला नामंजूर असला तरीहि तो त्याने पाळला पाहिजे असे कायद्याने त्याच्यावर बंधन घातले गेलें आहे. तो उल्लंघिण्याचा त्यानें प्रयत्न केल्यास त्या क्षणींच कोणत्या ना कोणत्या रूपाने आज्ञा-भंगाचें प्रायश्चित्त त्याला हमखास मिळतेच.

५. अशा रीतीनें आपले जीवन विशिष्ट पद्धतीनें व्यतीत करावें यासाठीं ज्यांच्यावर प्रसंगोपात्त सक्तीहि केली जाते तो व्यक्ति-समुदाय म्हणजे राष्ट्र होय. या समुदायांतील सर्वांचें आचरण त्या विशिष्ट पद्धतीस अनुसरून असले पाहिजे. तिचें स्वरूप ज्या नियमांनीं ठरविण्यांत येते ते त्या राष्ट्राचे कायदे होत. आणि त्यांच्याबद्दलचा सरळ युक्तिवाद हा कीं ते इतर कोणत्याहि नियमांहून अवश्यमेव अधिक प्रभावी म्हणजेच सर्वश्रेष्ठ असतात. समाजांतील जे लोक कायदे करून त्यांची बजावणी करतात त्यांना सरकार म्हणून म्हणण्यांत येते. आणि (अ) ते कसे बनवावयाचे, (ब) ते बदलून घेण्याची रीत कोणती, आणि (क) ते बनवावयाचे कोणीं, इत्यादि गोष्टी ज्या नियमांनीं ठरविलेल्या असतात त्यांना राष्ट्राची घटना असें नांव असत.

– २ –

६. असें म्हणणें म्हणजे केवळ कायद्याच्या आधारानें निर्मिलेली लोक-व्यवस्था म्हणजे शासन संस्था असें म्हणण्यासारखें आहे. सध्यांच्या काळात समाजांतील विशिष्ट घटक परस्परांशी कसे निगडित झालेले आहेत याचेंच तेवढें वर्णन त्यांत असून या लोक-व्यवस्थेचा विकास कसा झाला, तिच्यामुळे कोणते हेतु साध्य होतात, तिच्या कार्याचे महत्त्व काय व त्यापासून कोणते अपाय होण्यासारखे आहेत याचा निर्देशहि त्यांत नाहीं.

७. पण या सार्‍या गोष्टी महत्त्वाच्या आहेत हें स्पष्ट आहे. शासन-संस्थेचें पूर्वायुष्य ज्या परिस्थितींत व्यतीत झालें तिच्यामुळेंच तिला सांप्रतचें स्वरूप प्राप्त झालें असल्यानें तो पूर्वेतिहास पाहिल्याशिवाय तिच्या स्वरूपाचें आपणांस आकलन होणार नाहीं. शासन-संस्था आपली सत्ता शून्य वा निर्जन प्रदेशांत चालवीत नसते. विशिष्ट हेतु-सिद्धीसाठींच ती आपल्या सत्तेचा उपयोग करते. आणि ही सत्ता ज्यांच्या हातीं असते ते लोक त्यांना इष्ट वाटणारे हेतु सिद्ध करून घेण्याकरितां प्रचलित कायदे प्रसंगानुसार बदलूनहि घेतात. शासन-संस्थेबद्दलची कल्पना अशा रीतीनें निश्चित झाल्यानंतर, ती ज्या उद्दिष्टाकरतां धडपडते व त्यासाठीं ती ज्या मार्गाचा अवलंब करिते त्यांच्या इष्टानिष्टतेवरूनच मुख्यतः आपण तिचा बरे-वाईटपणा ठरविला पाहिजे.

८. शासन-संस्थेचा इतिहास सांगणें या ठिकाणीं शक्य होणार नाहीं. सर्वाधिकारी संस्था हे जे तिचें स्वरूप आहे त्यामागे इतिहासकालीन परिस्थितीची लांबच लांब साखळी आहे एवढें सांगितले म्हणजे मुद्याची गोष्ट सागून झाली. या साखळींतला अत्यंत महत्त्वाचा दुवा म्हणजे प्राचीन विद्यांचें पुनरुज्जीवन (Reformation) हा होय. समाजावर सत्ता चालविण्याचा हक्क कोणाचा यासंबंधानें अखेरचा निर्णय देणार्‍या संघटित संस्थेची त्या वेळीं जरूरी होती. इतर सर्व संस्थांपेक्षां शासन-संस्था जी वरिष्ठ झाली ती या काळांतच. कारण सुव्यवस्था व शांतता मिळेल असा विश्वास निर्माण झाला तो हिच्यामुळे. अन्य कोणत्याच संस्थेला ही हिंमत दाखवितां आली नाहीं. तत्कालीन भिन्नभिन्न धर्मपंथांमधल्या लाथाळींतून कलहाशिवाय कशाचाच लाभ होण्यासारखा नव्हता. धनोत्पादन संघटितपणें करण्याची प्रवृत्ति त्या वेळीं अत्यंत सूक्ष्म व प्रादेशिक होती व तिच्या ठिकाणीं सार्वजनिक कायदे करण्याची धमक नव्हती. अशा वेळीं बहुसंख्य लोक ज्यांपुढें नमतील असे विधि-निर्बंध करण्याची ताकद असणारी संस्था म्हणून शासन-संस्थेचा उदय झाला. तिची हुकुमत त्या वेळीं प्रस्थापित झाली नसती तर अराजक माजून समाज-जीवन सुव्यवस्थित होऊं शकलें नसतें. जनतेने आपल्याविषयीं निष्ठा बाळगावी यासाठीं प्रतिस्पर्धी संस्था सारख्याच हिरीरीनें प्रयत्न करीत असतांना आपलीच हुकुमत लोकांना मान्य करावयाला शासन-संस्थेनें भाग

पाडलें; व या तिच्या सामर्थ्यातच तिला लाभलेल्या वर्चस्वाची गुरु-किल्ली आहे.

९. ही संस्था आपली इच्छा समाजाच्या गळीं कां उतरवूं शकली ? या प्रश्नाचें उत्तर द्यावयाचें झाल्यास केवळ कायद्याच्या आधारानें लोक-व्यवस्था निर्मिण्याचें साधन म्हणजे शासन-संस्था ही कल्पना बाजूस ठेवून, तिचें तात्त्विकदृष्ट्या पृथक्करण केलें पाहिजे व त्यासाठीं दोन भिन्न दृष्टिकोनांतून तिच्याकडे आपल्याला पाहावें लागेल. शासन-संस्थेचे सर्वसाधारण हेतु काय असतात म्हणजेच विशिष्ट कालीं समाजावर ती जे निर्बंध घालते त्यांचें स्वरूप काय हे स्पष्ट केलें पाहिजे. तसेंच या निर्बंधांचें वास्तविक स्वरूप काय असावें हे ज्यायोगें ठरवितां येईल असे निकषहि शोधून काढणें जरूर आहे. थोडक्यांत प्रश्न असा कीं, एकाद्या शासन-संस्थेच्या ठिकाणीं, उदाहरणार्थ, क्रांतिपूर्व फ्रान्समधील शासन-संस्थेच्या ठिकाणीं (ancien regime) विशिष्ट प्रवृत्ति होत्या त्याचें कारण काय ? शासन-संस्थेनें ज्या हेतु-सिद्धयर्थ झटलें पाहिजे ते हेतु साध्य करून घेण्याच्या दृष्टीनें क्रांतिपूर्व फ्रान्समधली राज्य-संस्था कुचकामी होती असें आपण म्हणतो तें कां ?

१०. जनतेच्या अनिवार्य मागण्या भागविणें हें शासन-संस्थेच्या सत्तेचें कार्य होय. उदाहरणार्थ, आपल्या शरीराचें व मालमत्तेचें रक्षण व्हावें अशी जनतेची इच्छा असली कीं ती पुरी करण्याकडे शासन-संस्थेच्या कायद्यांना आपला मोर्चा वळवावा लागतो. आपल्या मर्जीनुसार ईश्वरोपासना करण्याची मुभा असावी, कोणत्याहि प्रकारच्या धर्म-श्रद्धेवर बंधनें घालून तिला बहिष्कृत करण्यांत येऊं नये अशी रयतेची मागणी असून ती नाकारितां येण्यासारखी नसली कीं पर-धर्म-सहिष्णुतेचा समावेश शासन-संस्थेला आपल्या कायद्यांत करावा लागतो. आणि फ्रान्समध्यें राज्यक्रांति झाली याचें साधेंसुधें कारण हेंच कीं क्रांतिपूर्व अमदानींतल्या प्रचलित कायद्याद्वारें रयतेच्या मागण्यांची पूर्तता करणें शक्य झालें नाहीं.

११. अनिवार्य मागण्यांतून विधि-निर्बंधांचा उगम होतो असा याचा अर्थ झाला. म्हणजे, राजकीय सत्तेच्या थेट बालेकिल्ल्यापर्यंत आपल्या मागण्या नेऊन कशा भिडवावयाच्या हें माहिती असणाऱ्यांच्याच आशा-आकांक्षांना कायदा साद घालीत असतो. कोणत्याहि शासन-संस्थेचे कायदे फक्त अशाच

मागण्या पुऱ्या करितात व या मागण्यांची पूर्तता जेवढ्या प्रमाणांत होईल तेवढ्या प्रमाणांत कायद्याच्या ठिकाणीं कार्यक्षमता आहे असें आपण म्हणतो. शासन-संस्थेकडे रयतेने शेंकडो मागण्या केलेल्या असतात, पण त्यांपैकीं कांहींनाच–एकजात सर्व मागण्यांना नव्हे—शासन-संस्था कायद्याचा पेहेराव चढविते. तिच्याकडून होणारी ही निवड नेहमीं एकाच तत्त्वावर होत नसून स्थलकालानुसार त्या तत्त्वात थोरे–पालट होत असतो. राष्ट्रीय शिक्षणाच्या उपक्रमासाठीं रयतेवर कर न बसविणारे एकादे पाश्चात्य-संस्कृति-प्रधान राष्ट्र सध्या असूं शकेल अशी कल्पनाहि करवत नाहीं. परंतु अवघ्या दीड शतकापूर्वी अशा काहीं कार्यासाठीं राष्ट्रें रयतेकडून पैसा सक्तीने वसूल करतील हें कोणाच्या स्वप्नींहि आलें नसते. म्हणजे त्या काळीं जी मागणी निष्प्रभ वाटली असती ती आज कालांतराने अनिवार्य होऊन बसली आहे.

१२. असें कां व्हावें याचें कारण स्पष्ट आहे. शासन-संस्थेतर्फे सत्ता चालविणाऱ्यानीं असे पाहिले कीं राष्ट्रीय शिक्षणाच्या मागणीला मान्यता देणे जरूरीचे वा शहाणपणाचे वा न्यायाचें आहे. परंतु विवक्षित स्थल-कालीं अशी एकादी मागणी परिणामकारक होते ती कशामुळें हें आपल्याला शोधून काढावयाचें आहे. अर्थात् ती मागणी सयुक्तिक होती हे काहीं त्याचें कारण नव्हे. शासन-संस्थेने पुष्कळदा अशाची, म्हणजे सयुक्तिक मागण्यांची, दाद घेतलेली नाहीं आणि सयुक्तिकतेच्या दृष्टीनें ज्या कधींहि समर्थनीय ठरल्या नसत्या अशांचा स्वीकारहि तिने केला आहे. त्या शहाणपणाच्या होत्या म्हणून स्वीकारल्या गेल्या असेंहि म्हणतां येत नाहीं. कारण राजकारणी व्यक्ती नेहमींच शहाणपणाने वागतात असें नाहीं. अपरिहार्यतेमुळे त्या पत्कराव्या लागल्या हें कारण अधिक योग्य होईल. पण मग विशिष्ट स्थल-कालीं एक मागणी दुसरीपेक्षा शासन-संस्थेकडून अनिवार्य कां समजली जाते हें समजून घेणें जरूरीचें आहे.

१३. अर्थात् राजकारणी लोक ज्या हेतु-परंपरेनें कार्यप्रवृत्त होतात ती इतकी गुंतागुंतीची असते कीं, तिचें साधेंसुधें स्पष्टीकरण देतां येत नाहीं. कोणत्याहि एकच एक कारणामुळें हें घडून येते असें नव्हे, परंतु स्थूल मानानें शासन-संस्थेचें स्वरूप, ती ज्या समाजावर हुकमत चालविते, तेथल्या अर्थ-व्यवस्थेवर अवलंबून असतें हा सामान्य नियम म्हणून धरून चालण्यास

हरकत नाहीं. कोणताहि समाज घ्या; तेथें अर्थसत्ता काबीज करण्याकरितां झगडा चाललेला दृष्टीस पडतो. कारण या सत्तेच्या संपादकांना सत्तेच्या प्रमाणांत आपल्या मागण्या अमोघ करतां येतात व अशांच्या गरजांनाच कायदेशीरपणाचे रूप देणें हा तेथल्या कायद्याची प्रक्रिया बनते. अशा तऱ्हेनें विशिष्ट स्थलकालीं समाजावर लादले गेलेल्या विधि-निर्बंधांचे स्वरूप तेथल्या द्रव्य-बलाच्या विभागणीमुळे निश्चित होत असतें. अर्थोत्पादन-व्यवस्थेंत ज्यांचा वरचष्मा असतो त्यांच्याच मागण्यावर शासन-संस्थेच्या हातून अक्षता पडत असतात व कायद्यानें निर्मिलेल्या समाज-व्यवस्थेच्या बुरख्याखालीं राहून द्रव्य-बल-संपन्न लोक राजकीय सत्तेचा फायदा घेत असतात. सर्वांना न्याय मिळावा वा सर्वांचे हित साधावें या दृष्टीनें शासन-संस्था बुद्धिपुरःसर प्रयत्न करीत असते असें नव्हे, तर समाजांतला जो वर्ग अधिक प्रबल असतो त्याचें शक्य तो अधिक हित साधेल अशी तिच्याकडून खटपट चाललेली असते.

१४. वरील प्रतिपादनाचा जो कांहीं सरळ सरळ अर्थ होतो अगर त्यांतून जे कांहीं सरळ सरळ निष्कर्ष निघतात त्यापेक्षां त्यांत अधिक कांहीं-तरी आहे असे मात्र कोणीं समजूं नये. शासन-संस्थेच्या ढोबळ स्वरूपाचा त्यांत खुलासा आहे. तिच्या कार्याच्या तपशीलाचें स्पष्टीकरण त्यात नाहीं. पदरीं मालमत्ता असली कीं, बहुधा हक्क-प्राप्ति होते आणि ती नसली कीं, हक्कहि नाहींत, एवढेच त्यात स्थूल मानानें सांगितलें आहे. मालमत्तेवरील मालकी कारणपरत्वे समाजांतील एका वर्गाकडून दुसऱ्याकडे जाते आणि तसें झाले कीं, शासन-संस्थेच्या कृतीचा तराजू बदललेल्या परिस्थितीशीं संवादक बनतो. हा बदल तबडतोब क्वचितच होतो आणि पूर्णांशानें तर कधींच होत नाहीं. इतिहासाची उत्क्रांति धीमेपणाने होत असते आणि यामुळें समाज-परिस्थिति व शासन-संस्थेची कृति याच्यामधलें संवादित्व नेहमींच अपूर्ण असतें. सत्तासीन होणारे वर्ग सत्तेचा उपयोग तितक्या निर्वाणीने सहसा करीत नाहींत. परिस्थित्यनुसार नवीन धोरण स्वीकारताना त्यांना प्रतिपक्षियाची संमति मिळवावी लागते. आपल्या हातीं सत्ता आली एवढ्यांतच त्यांना पुष्कळदा समाधान वाटतें, व ती येण्यापूर्वी, सत्तेच्या अभावीं आपलें जसें नुकसान झाले तसे आपणहि इतरांचें करावे असा प्रयत्न ते करीत नाहींत. मात्र शासन-संस्थेने केलेल्या कायद्याचे परिशीलन करणाऱ्या प्रत्येकाची अशी

खात्री होईल कीं, तिच्यातर्फे सूत्रें हालविणाऱ्यांच्या मागण्या प्रचलित कायद्यांत प्रतिबिंबित झालेल्या असावयाच्याच. इंग्लंडमधील मजूर-संघाचा कायदा, अमेरिकेंतील करार-स्वातंत्र्य आणि प्रशियामधील शेतीविषयक कायदा यांचा इतिहास आपण पाहा. अर्थोत्पादन-सामर्थ्यामुळें इतरांहून वरचढ असणारा वर्ग आपलें हितरक्षण करणाऱ्या कायद्यांनाच शासन-संस्थेकरवीं सर्वश्रेष्ठत्व मिळवून देत असतो, याचेंच प्रात्यक्षिक उपर्युक्त इतिहासांत आपणांला दिसेल.

१५. सत्तासीन वर्गाला विवेकानें वा न्यायानें वागण्याची इच्छाच होत नाहीं असा याचा अर्थ नव्हे. पण ज्यांचा जीवनक्रम निराळा त्यांची विचारसरणीहि निराळी. समाजहिताच्या दृष्टीनें परिणामीं इष्ट असे कायदे कोणते हें ठरवितांना प्रत्येक वर्गाच्या मनांत एकादें अव्यक्त गृहीत-प्रमेय असतें व तें आपण गृहीत धरलें आहे याची जाणिवहि त्याला पूर्णपणें असत नाहीं. पण ते असतें मात्र महत्त्वाचें. कारण विवेक व न्यायबुद्धि यांबद्दलच्या ज्या त्या वर्गाच्या कल्पना या प्रमेयावरच आधारलेल्या असतात. मालमत्ता असणें हें सुखोत्पत्तीचें मोठेंच साधन होय; पण ही गोष्ट श्रीमंतांना (इतरांच्या बाबतींत) फारशी मान्य असत नाहीं. धर्मश्रद्धेचा नीतिमत्तेवर फार मोठा परिणाम होतो असा धार्मिक वृत्तीच्या लोकांचा हिशेब असतो. विद्वत्ता व चातुर्य यांचा संबंध आहे असें पुस्तक-पंडितांना उगीचच वाटते. कोणाचीहि दृष्टि स्वानुभवाच्या मर्यादित क्षेत्राबाहेर जात नाहीं व उदरंभरणाचा उद्योग करीत असतांना येणारा अनुभव, हेंच त्याचें मुख्य भांडवल असतें. त्यामुळें इष्टानिष्टतेच्या त्याच्या कल्पनांवर या अनुभवाचा फार मोठा परिणाम होत असतो. कारखान्यांच्या कायद्यांचें (Factory Acts) महत्त्व जॉन ब्राइटला कधींच दिसलें नाहीं. कारण मालक या नात्यानें त्याचा जीवनानुभव या कायद्याशीं अगदीं विरुद्ध होता. उलट लॉर्ड शॅफ्ट्सबरीसारख्या जमीनदाराला त्या कायद्यांत प्रतिबिंबित झालेली न्यायबुद्धि सहज दिसायची; पण शेतकीच्या व्यवसायांत राबणाऱ्या मजुरांच्या श्रमांचें नियमन केल्याशिवाय त्यांच्या बाबतींत न्याय होणार नाहीं ही गोष्ट त्याला कधींच पटली नाहीं. अमेरिकेंत कांहीं संस्थानांतील गुलामांच्या मालकांना अगदीं प्रामाणिकपणें वाटावयाचें कीं, गुलामगिरींतच गुलामांचें कल्याण आहे.

१६. जेथें मूठभर लोकांच्या हातीं सत्ता केंद्रित झाली असेल तेथेंच हें प्रतिपादन लागू पडतें असें कधीं कधीं म्हणण्यांत येतें. उदाहरणार्थ, इंग्लंड-मध्यें मताधिकार फक्त मध्यम वर्गालाच असला कीं, त्यामुळें निर्माण होणाऱ्या कायद्यांचें स्वरूप त्या वर्गाला संरक्षक राहील हें खरें; पण सार्वत्रिक मताधिकारावर आधारलेली लोकशाही राष्ट्रांत असली तर तेथें सत्ताधिकाऱ्यांची निवड अर्थात् सर्व जनतेकडूनच होणार व अशा परिस्थितींत मुख्यतः द्रव्य-बलसंपन्न लोकच शासन-संस्थेला बरें-वाईट स्वरूप देतात हा अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त कुचकामी ठरतो असें कांहींचें म्हणणें आहे.

१७. या आक्षेपांत वरवर दिसतें तेवढें तथ्य नाहीं. अल्पजनसत्ताक राज्यपद्धतींपेक्षां लोकशाही जनतेशीं सर्व साधारणतः अधिक उदार-मनस्कतेने वागते ही गोष्ट खरी. एकोणिसाव्या व विसाव्या शतकांतील कायद्यांतला फरक पाहिला कीं, ही गोष्ट सहज ध्यानांत येते. पण ते फरक मूलग्राही नाहींत. सत्ता आपल्या हातीं आहे याची जाणीव, संघशक्तीनें वागण्याची संवय व अविलंबानें इष्ट तें घडवून आणण्याचे सामर्थ्य या गोष्टींवर सत्तेचा उपयोग कसा केला जाईल हे अवलंबून असतें. अर्थोत्पादनसामर्थ्यात जेथें भयंकर विषमता असते अशा राष्ट्रांतील निर्धन लोकांजवळ, तेथे लोकशाही असूनहि नेमकें हेंच भांडवल असत नाहीं. हातची सत्ता कशाशीं खावी हें त्यांना माहिती नसतें, त्यांच्या हिताहिताच्या गोष्टी त्याच आपल्याहि हिता-हिताच्या असें समजणाऱ्या इतर वर्गांशीं संघटना केल्यानें मोठी कार्यनिष्पत्ति होऊं शकते हेंहि त्यांना उमगत नाहीं. त्यांच्यावर राज्य करणाऱ्यांशीं प्रत्यक्ष गांठभेट घेण्याचीं साधनेंहि त्यांना उपलब्ध असत नाहींत. लोकशाही राष्ट्रांत-सुद्धां श्रमजीवी लोकांच्या चळवळीमुळें त्यांचा फायदा होण्याऐवजीं आर्थिक नुकसान मात्र होण्याची संभवनीयता अनेक पटींनीं मोठी असते. स्वतःच्या आकांक्षा-पूर्तीचीं साधनें त्यांच्याजवळ क्वचितच असतात. त्या मांडून त्यांचें समर्थन कसें करावें हेंहि त्यांना क्वचितच समजतें. सदासर्वदा आज्ञा वंदन करीत राहिल्यानें स्वतःच्या क्षुद्रपणाच्या जाणीवेनें हे लोक ग्रस्त झालेले असतात व हुकमत गाजविण्याच्या सरावानें येणाऱ्या आत्मविश्वासाशीं त्यांची पुरती ओळखहि झालेली नसते. परंपरागत संस्थांवर समाजजीवन आधारलेलें असून त्या अटळ आहेत अशी चुकीची विचारसरणी कवटाळण्याकडे त्यांची

प्रवृत्ति असते. अन्य कुठल्याहि राजवटीपेक्षां, सार्वत्रिक मताधिकारावर उभारलेल्या लोकशाहींत, जनतेला अधिक विस्तृत प्रमाणांत सवलती मिळतात असें मानावयाला पुष्कळच जागा आहे; पण आर्थिक दृष्ट्या विषम असलेल्या लोकव्यवस्थेमुळें होणारे सामाजिक दुष्परिणाम अशी लोकशाही केवळ स्वतांच्या हिंमतीवर आमूलाग्र बदलून टाकूं शकेल असा अंदाज करायला कांहींच साधन नाहीं. इतिहासाचाहि दाखला तसाच आहे.

१८. एवंच निष्कर्ष असा कीं, शासन-संस्थेच्या कायद्याचें स्वरूप तिच्याकडे येणाऱ्या अनिवार्य मागण्यानीं मुकर होत असून या मागण्यांचें स्वरूप काय असेल हें, तिच्या हुकुमतीखालील प्रदेशांत आर्थिक सत्ता ज्या तऱ्हेनें विभागली गेली असेल त्यावर सर्वसाधारणतः अवलंबून असतें. ही वांटणी जितकी समसमान असेल तितक्या अधिक प्रमाणांत शासन-संस्थेकडून होणारे कायदे व लोकहित यांच्यामधील संबंध जिव्हाळ्याचे असतात. कारण सर्वांचें आर्थिक सामर्थ्य सारखें असलें कीं, सर्वांच्या मागण्याहि सारख्याच जोरदार असतात, आणि अशा परिस्थितींत विशिष्ट वर्गाच्या बाजूनें पक्षपात करण्याकडे शासन-संस्थेची प्रवृत्ति होत नाहीं. जनतेच्या गरजा भागवणारी संस्था म्हणजे शासन-संस्था हें जर खरें असेल तर तिला ज्यांच्यांशीं संसार करावयाचा ते सारे वर्ग जसजसे तुल्यबल होत जातील तसतशी ती लोकमतांशीं अधिक संवादक बनत जाते.

१९. निदान इतिहासाचा अनुभव सर्वसाधारणपणें असा आहे खरा. अमीरशाही (Aristocratic state) कांहीं काल टिकून राहिली, याचें कारण हें कीं, आपल्या तोंडाला पानें पुसणाऱ्या या अमीरी सरकारला उखडून टाकण्याचें सामर्थ्य आपल्याजवळ आहे याची जाणीव असणारे लोक त्या वेळीं फार थोडे होते. त्यामुळें त्यांची कांहीं मात्रा चालली नाहीं. पुढे हे अमीरी राज्य कालांतरानें नष्ट झाले, तें कां? कारण दरम्यान अर्थोत्पादन-पद्धति बदलली, मालमत्तेवरील मालकी अन्य वर्गाकडे गेली व त्याबरोबर पूर्वी सत्तेस पारखे झालेल्या लोकांनीं, नव्या मनूंत आपलें वर्चस्व प्रस्थापित करून घेतलें आणि शासन-संस्थेच्या कायद्यांना आपल्या हिताहिताची दखलगिरी घ्यावयाला भाग पाडलें.

२०. फक्त कायद्यावर आधारलेली समाज-व्यवस्था म्हणजे शासन-संस्था

या विधानाचा अर्थ आतां आपल्याला पडताळून घेतां येईल. कायदे-शास्त्रांतील तत्त्वांचा आधार घेऊन तिला स्व-सत्तेचें समर्थन करतां येते याहून दुसरा कसलाच अर्थ त्यांतून निघत नाहीं. कायद्याच्या साहाय्यानें प्रस्थापिलेल्या अशा समाज-व्यवस्थेची तुलना एकाद्या काम-चलाऊ समांतर-भुज चौकोनाशीं करतां येईल. समाजातील निरनिराळ्या वर्गांच्या सामर्थ्यरूपी रेषांनीं हा चौकोन बनलेला असतो आणि त्यांचें सामर्थ्य प्रसंगानुसार कमीजास्त होईल त्या मानानें, या चौकोनाचें क्षेत्रखळ कमीजास्त होतें. शासन-संस्थेच्या कायद्यांचा कायदेशीरपणा म्हणजे विशिष्ट स्थलकाळीं त्या कायद्यांचा अंमल करणे शक्य झाले अथवा शक्य आहे एवढाच त्याचा अर्थ. ते अमक्यानें केले म्हणूनच नव्हे, तर अन्य कारणामुळेंहि त्यांच्यांत कायदेशीरपणा आहे असें एकदा म्हटलें कीं, कायदेशास्त्राबाहेरील अन्य पुष्कळ गोष्टींचा विचार करावा लागेल. एकादा कायदा काँग्रेस वा पार्लमेंटनें केला म्हणून तो मानला पाहिजे असा कायदेशास्त्राचा आग्रह असतो. पण या व्यतिरिक्त अन्य कारणाकरतांहि तो मानावा असे म्हटल्यावर तो अमक्यांनीं केला म्हणून शिरोधार्य समजावा या म्हणण्यांत कांहींच हंशील उरत नाहीं. कारण तसें म्हटलें कीं, त्याचें महत्त्वमापन निराळ्या तत्त्वांनीं करावें लागतें व त्या तत्त्वांचे समर्थन केवळ कायदे-शास्त्राच्या आधारें करतां येत नाहीं.

— ३ —

२१. या ठिकाणीं आतांच उल्लेखिलेली राज्य-संस्थेबद्दलच्या तत्त्वज्ञानाची दुसरी बाजू नजरेसमोर येते. शासन-संस्था म्हणजे तिच्या नांवावर मूठभर लोकांनीं नियंत्रण घालून तद्द्वारा निर्माण केलेली लोकव्यवस्था होय व या मूठभर लोकांना समुच्चयानें सरकार असें म्हणावें या शब्दांत कायदे-शास्त्राच्या दृष्टीनें शासन-संस्थेचें वर्णन करण्यांत आलें. तसेंच विशिष्ट काळीं अशा निर्बंधांनी अस्तित्वांत आलेल्या समाज-व्यवस्थेच्या बुडाशीं विशिष्ट आर्थिक परिस्थिति असते. ही आर्थिक परिस्थिति तत्कालीन निर्बंधांचें स्वरूप बनवीत असते, आणि अनिवार्य मागण्या करण्याची ताकद समाजांतल्या कोणत्या विभागांत किती आहे हें अशा निर्बंधांतून व्यक्त झालेलें असतें हेंहि आपण पाहिलें. परंतु शासन-प्रक्रियेंत प्रत्यक्ष काय घडतें याशिवाय कशाचाच उलगडा

यावरून होत नाहीं. विवक्षित स्वरूपाचे कायदे करण्यास शासन-संस्था प्रवृत्त होते ती कां एवढ्याचाच खुलासा यांत असून शासन-संस्था या नात्यानें तिच्याकडून होणाऱ्या कायद्यांचें स्वरूप काय असलें पाहिजे याचें स्पष्टीकरण त्यांत नाहीं.

२२. कायद्याचा जन्म एका विशिष्ट सत्ता-केंद्रांतून होतो म्हणून ते मानावेत एवढेंच फक्त शुद्ध कायदे-शास्त्र सांगतें. पण, “ शासन-संस्थेचें आज्ञावंदन मीं कां करावें ? ” या प्रश्नाला, “ ती शासन-संस्था आहे म्हणून ” या उत्तरानें माझें समाधान होत नाही. यावर मागें अनेकांनीं उलट प्रश्न केला त्याप्रमाणें मीहि असें विचारीन कीं, “ तिचे हुकूम मी वंदनीय कां मानावे ? ” आणि अर्थात्‌च या हुकुमांचा माझ्या विचारांशीं, आकांक्षांशीं व भावनांशीं विरोध होत असेल तर माझ्याजवळून अशा तऱ्हेनें मागण्यांत येणारे आज्ञापालन नाकारण्याशिवाय मला गत्यंतर नाहीं. मागेंसुद्धां अनेकांनीं हीच भूमिका स्वीकारलेली होती.

२३. केवळ शासन-संस्थेसारख्या सत्तासंपन्न संस्थेच्या मिजाशींतून तिचे हुकूम निघतात म्हणून ते मानावेत याशिवाय अन्य भूमिकेवरून तिनें आपल्या हुकुमांचें समर्थन केलें पाहिजे. कारण हे हुकूम अमक्या केंद्रांतून निघतात व त्या बरहुकूम वागायला भाग पाडण्याचें सामर्थ्य पदरीं आहे याशिवाय दुसरी कसलीच माहिती आतांपर्यंतच्या मीमांसेवरून मिळत नाहीं. शासन-संस्थेची ही कृति (हुकूम सोडणें) समर्थनीय होती असें ही मीमांसा म्हणत नाहीं. आणि कायदेशास्त्रांची तर्ककठोर भूमिका सोडल्याशिवाय शासन-संस्थेच्या या असल्या तत्त्वज्ञानाची न्याय्यता सिद्ध होऊं शकत नाहीं. कायदा असतो कशासाठीं ? कोणत्या ध्येयांची पूजा त्याच्याकडून बांधली जाते ? आपलीं जीं ध्येयें तींच समाजाचींहि असावींत असें तो कां मानतो ? याचें विवेचन केल्याशिवाय, राज्यशास्त्राच्या दृष्टीनें शासन-संस्थेबद्दलच्या तत्त्वज्ञानाला पूर्णता येणे अशक्य आहे. म्हणजेच कायद्याला कार्य-कारण-भावाच्या मीमांसेची जोड दिल्यानंतरच तो तुम्ही माना अशी शिफारस जनतेजवळ करतां येईल.

२४. भूतकालांत मानव प्राण्याला जितके म्हणून विविध अनुभव आले तितक्या तऱ्हेने ही मीमांसा करतां येईल. मनुष्य प्राण्यानें आजवर अनेक संस्थांच्या हुकुमतीखालीं राहून त्या संस्थांचें समर्थन कसें केलें हें पाहण्यापूर्वी

मुख्य मुख्य मीमांसांतील फरक समजून घेणें योग्य ठरेल. कायदे म्हणजे ईश्वरी नियम होत; ते पाळणाऱ्यांच्या हातीं या नियमांचें गांठोडें एक वा अनेक देवतांनीं दिलें आणि ते ईश्वर-स्फूर्त आहेत म्हणून ते माननीय, असा मानव जातीच्या प्राथमिक अवस्थेंत सर्वांचा समज होता. मोझेसचा कायदा, किंवा हॅम्यूरॅबीला सूर्यदेवतेकडून मिळालेली साग्र संगीत नियमावली या साऱ्या अशाच तऱ्हेच्या (म्हणजे ईश्वर-स्फूर्त) होत्या असेंच चक्क मानलें जाई. त्यांचा भंग झाला कीं, ईश्वरी कोप होईल म्हणून ते पाळले पाहिजेत असें सांगण्यात येत असे. यानंतरच्या, म्हणजे थोड्याशा अलीकडच्या काळांत, कायद्याचें स्वरूप थोडेंसें भिन्न असल्याचें सांपडेल. पुरातन रूढी म्हणजेच कायदे (क्वचित् ते अलिखितहि असत), त्यांची परंपरा जतन करण्याचें कार्य उपाध्याय वर्गाचें आणि ते मोडले की, परमेश्वरी क्षोभ होईल अशी भीति निर्माण करून ते पाळले जातील अशी खबरदारी त्या काळात घेण्यांत येई.

२५. मनुष्याच्या बाल्यावस्थेतील इतिहासांतच बहुधा अशा उपपत्ति दिसून येतात. कांहींशा अधिक प्रौढावस्थेत, उदाहरणार्थ, रोमन कायदेशास्त्राच्या अमदानींत असें प्रतिपादण्यांत येई की, वस्तुमात्राच्या मूळ प्रकृतींतूनच कायद्यांतील तत्त्वें निष्पन्न होत असल्यानें कायदे पाळले पाहिजेत व त्यांतील तत्त्वानुसार माणसांनीं आपलें आचरण ठेवावें. विश्वरचना-शास्त्रावर आधारलेली ही उपपत्ति टॉमस ॲक्विनसच्या उपपत्तीसारखी आहे. विश्वाच्या निर्मितीला व नियमनाला कारणीभूत होणाऱ्या दैवी प्रतिभेचें प्रतिबिंब कायदारूपी आरशांत पडलेलें असतें. सबब या प्रतिभेचें आज्ञापालन मानवांनीं केलें पाहिजे; कारण तसें करणें म्हणजे जगतांतील सुव्यवस्थितपणाला आधारभूत झालेल्या रचना-चातुर्याशीं आपला आचार सुसंगत ठेवणें होय, असें ॲक्विनसचें मत होतें. कॅंटचीहि दृष्टि अशीच आहे. कायदा म्हणजे अनेक निर्बंधांची एक गुंफण असून तिच्या साहाय्यानें प्रत्येकाला अधिकांत अधिक आचार-स्वातंत्र्य मिळवितां येतें व तेंहि इतरांच्या स्वातंत्र्याला बाध येऊं न देतां, असें तो म्हणतो. व्यक्तीला उत्तरोत्तर आचार-स्वातंत्र्य कसें मिळत गेलें याची हकिकत म्हणजे इतिहास व शासन-संस्थेच्या विकासाबरोबर या स्वातंत्र्याची प्राप्ति होत गेली असें म्हटलें कीं, हेजेलचें विश्व-रचना-शास्त्र सांगून झालें. म्हणजे कॅंट व हेजेल यांच्या उपपत्तींत तत्त्वतः कांहींच फरक नाहीं.

२६. या सर्व उपपत्तींचें एक सामान्य वैशिष्ट्य हें कीं, कायद्याला लोक-संमति असावी असा कटाक्ष कोठेंच बाळगण्यांत आलेला नाहीं. ईश्वरी कोप होईल म्हणून, अथवा सृष्टीच्या बुडाशीं असलेल्या रचना-तंत्राची प्रतीति यावी म्हणून, अथवा उत्तरोत्तर अधिक वर्तनस्वातंत्र्य मिळावें म्हणून कायदा मानावा असेंच कांहींतरी त्यांतून सांगण्यांत आलेलें आहे. मनुष्यप्राणी म्हणजे एक स्वतंत्र शक्ति आहे. कायद्याची घडण घडवितांना त्याचा अनुभव बुद्धि-पुरःसर व उघड्या डोळ्यांनीं हिशेबांत घेतला पाहिजे अशी दृष्टि कुठल्याच उपपत्तींतून नाहीं. कायद्याचा तत्त्वार्थ जणूं काय निपटून काढून बाजूला माढून ठेविला आहे, तो पदरांत घेणे एवढेंच त्याचे काम. ज्यांच्या निर्मितीला त्यानें हातभार लाविला नाहीं अशा त्या कायद्यानुसार आपलें आचरण ठेवणें यांतच त्याचा भलेपणा. कांहीं विशिष्ट आदेश त्यानें शिरसामान्य करावेत, कारण त्यांतून सृष्टिशास्त्रांतील अटळ तत्त्वें ग्रथीत झालेलीं असतात. आणि त्यांच्याशीं त्यानें प्रतारणा केली कीं, तो आत्मोद्धाराला मुकलाच असा त्यांत आग्रह आहे.

२७. असल्या उपपत्ति आपल्याला पटणार नाहींत हे अगदीं स्पष्ट आहे. ईश्वरी अनुज्ञेवर राज्य करूं पाहणाऱ्या शासन-संस्था, ऐतिहासिक संशोधनामुळें केव्हांच खिळखिळ्या झाल्या आहेत. या राज्यव्यवस्थेंतला श्रुतिरूप कायदे सांगणारा ईश्वर गौडबंगाली भाषा बोलतो आणि आपण होऊन त्याची पूजा बांधणाऱ्या भक्तगणाखेरीज इतरांना त्याच्या शब्दांनीं भूल पडत नाहीं. त्यानंतर, सृष्टीच्या बुडाशीं कांहींतरी तंत्र आहे हें गृहीत धरून हें तंत्र म्हणजेच निसर्गाचा आदेश अथवा बुद्धिवाद यावर आधारलेल्या शासन-संस्था घेऊं. अचेतन सृष्टींतल्या कायद्यासारखे कायदे मानवी सृष्टींतहि आहेत असें दाखविण्याचा खटाटोप या संस्थांनीं केला. हा खटाटोप व्यर्थ आहे. कारण मानवसमाज गतिशील आहे एवढेंच नव्हे तर त्यांत दर क्षणाला अपूर्वता येत असते. प्रत्येक व्यक्तीच्या ठिकाणीं एक जिवंत चिच्छक्ति सळसळत असते व अशा अनंत चिच्छक्तींच्या कृति-प्रतिकृतींनीं लोकव्यवहार घडविला जात असतो, व भावी परिणामांची चिकित्सा करून त्यांत इष्ट तो बदल घडवून आणण्याचें सामर्थ्य या इच्छाशक्तींत आहे या गोष्टीकडे त्यांत लक्ष देण्यांत आलेलें नाहीं. माणसानें मनांत आणिलें तर तो परिस्थितींत इष्ट तो बदल

घडवून आणूं शकतो. म्हणूनच विज्ञान-शास्त्रांतील अथवा रसायन-शास्त्रांतील कायद्यासारख्या टणक कायद्यांनीं राजकीय क्षेत्रांत हेतुसिद्धी होऊं शकत नाहीं. समाज-जीवन निसर्ग-नियमानुसार असावें असें म्हणणारे लोक कर्मठ-पंथीयांप्रमाणें एक गोष्ट विसरतात, ती ही कीं, सुसंस्कृत समाजांत नांदणाऱ्या व्यक्तीच्या स्वभावामध्यें कलेंतील कृत्रिमता असते आणि सौंदर्य वा समाज-हित याबद्दलची सर्वांना पटेल अशी कल्पना आधीं निश्चित करावी तेव्हां कोठें समाज-जीवनाची आंखणी कलेंतील अंतिम तत्त्वावर करतां येईल.

२८. कायद्याच्या बऱ्याच उपपत्ती आपण पाहिल्या. मूठभर लोकांच्या सौख्याकरितां बहुसंख्यांना जगविणाऱ्या लोक-व्यवस्थेचीच तरफदारी त्यापैकीं बहुतेकांतून केलेली आहे. उदाहरणार्थ, हेजेलचे तत्त्वज्ञान घ्या. त्याविषयीं आपण जर असे म्हटलें कीं, प्रशियाच्या राजाचें आज्ञावंदन करण्यांतच व्यक्तीला अधिकांत अधिक स्वातंत्र्य-प्राप्ति होते तर तें कांहीं त्या तत्त्वज्ञानाचें विडंबन होणार नाहीं. थोडक्यात मतलब हा कीं, असलीं मतें इतरांवर नुसतीं लादलेलीं असतात. त्यांचा उगम एकांगी व पूर्व-ग्रह-दूषित अनुभवांतून झालेला असतो आणि तीं इतरांच्या अनुभवांशीं कितपत जुळतात हें पाहण्याचा त्यांत पुरेसा प्रयत्न केलेला असत नाहीं. ग्रीसच्या प्राचीन कायदेशास्त्रांत नेमका हाच प्रयत्न केला असल्याने जनमतावरील त्याची पक्कड आजतागायत जशीच्या तशी कायम आहे.

२९. त्या (म्हणजे ग्रीसच्या) कायदेशास्त्रांतलीं मूलतत्त्वें तरी अगदीं सुगम आहेत. कायद्याचें बंधन लोकांनीं मानल्याशिवाय तो त्यांना बंधनकारक होऊं शकत नाहीं. कोणत्याहि शासन-संस्थेच्या कायद्यांना कायदेशीरपणा येतो तो त्यांतील तत्त्वांना जनतेनें दिलेल्या मान्यतेमुळें. व्यक्तींनी एकमेकांना दिलेला शब्द जर राखला नाहीं तर जीवनच अशक्य होईल, सबब सर्वांच्या संमतीनेंच शासन-संस्था निर्माण करावी आणि असें झाले कीं, लोकांवर बंधने घालण्याचा हक्क शासन-संस्थेच्या कायद्यांनीं खुशाल सांगावा. एरव्हीं तसे करणें म्हणजे शुद्ध बळजबरी होय व त्याला कुठल्याच नीति-नियमांचें पाठबळ नाहीं असें तें शास्त्र म्हणतें.

३०. सामाजिक कराराच्या तत्त्वज्ञानाचें हें ओबडधोबड स्वरूप असून त्याचा थोडासा अधिक खुलासा असा—शासन-संस्था असावी असें जनताच

ठरविते आणि स्वतांवर (जनतेवर) हुकमत गाजविण्याचा हक्क जनतेकडूनच तिला मिळतो. हॉब्स म्हणतो त्याप्रमाणें हा अधिकार कधींकधीं अमर्यादित असतो व परत काढून घेतां येत नाहीं. म्हणजे अराजकतेच्या खाईत पडण्याचें दुर्दैव ओढवूं नये म्हणून लोक आपण होऊन व स्वतांसाठींच हुकुमशहाची प्रतिष्ठापना करतात. लॉकच्या प्रतिपादनाप्रमाणें शासन-संस्थेची सत्ता मर्यादित ठेवून ती पुनः परत घेतां येईल अशा बोलीनें देणें हा दुसरा प्रकार संभवतो. कारण लोकांना शासन-संस्थेची उपयुक्तता मान्य असली तरी ती सर्वाधिकारी असावी ही गोष्ट मान्य असूं शकणार नाहीं; ती मर्यादित हक्काच्या कंपनी-सारखी असावी, व क्रांतीची भीति अंतःकरणांत बाळगून आपल्या हक्क-पत्रकाच्या (Memorandum of Association) मर्यादेंतच तिनें काटेकोर-पणें राहावे अशी खबरदारी जनतेकडून घेण्यांत येईल. शेवटीं रूसोचें म्हणणें असें कीं, " कर्तुमकर्तुमन्यथा कर्तुम् " अशी शक्ति वास्तविक जनतेंत असते आणि तिच्या संमतींतूनच शासन-संस्था पहिल्यानें अस्तित्वांत येते. पण पुढें तिच्या कार्याला सुरुवात झाल्यावर तिच्या प्रत्येक कृतीसरशीं जनतेच्या इच्छा-अनिच्छा तिच्या धोरणाहून अभिन्न राहत नाहींत. म्हणजेच शासन-संस्थेचा कारभार जनतेच्या तंत्रानेंच अखंडपणें चालतो आणि तिचे कायदे लोकांना बंधनकारक होतात त्याचें कारण हें कीं, त्यांच्याचकडून कायद्यांतला मतितार्थ ठरविला गेलेला असतो.

३१. लोक-संमतीवर कायदा आधारलेला असला कीं, तो त्यांनीं पाळला पाहिजे या प्रतिपादनांतला जोरदारपणा इतर कोणत्याच विवेचनांत नाहीं हें प्रत्येकाला कबूल करावें लागेल. कारण या प्रतिपादनांतली मुद्याची गोष्ट ही कीं, कायद्याला संमति देऊन तो पाळण्याची जबाबदारी नागरिक स्वतः होऊन आपल्यावर घेत असल्यामुळें त्यानें आपण बांधले गेलों आहों असें त्यानें मानावें हें अगदीं सयुक्तिकच आहे. पण या विवेचनांतहि महत्त्वाचे दोष आहेत आणि ते आपण विसरता कामा नयेत. ते असेः—

(१) त्यांतून गृहीत धरलेला सामाजिक-करार मुळांत खराच झाला होता हें सिद्ध करायला आपल्याजवळ साधन नाहीं. कारण शासन-संस्थेला कोणीं घडविलेली नसून तिचा क्रमाक्रमानें विकास झालेला आहे.

(२) तिला आपला सारा कारभार लोक-संमतीवर चालवितां येतो

असेंहि नव्हे. कारण कोठे ना कोठे तरी भिन्न मतवाल्या अल्पसंख्याकांना धाब्यावर बसवावें लागतें. एवढेंच नव्हे तर—

(३) राज्याच्या स्थल-मर्यादा विस्तारानें नगर-राज्याहून अधिक मोठ्या असल्या कीं, कोणत्या तरी रूपानें प्रातिनिधिक सरकार उभें करून तद्वारां आपली सत्ता गाजविणें हाच एक व्यवहार्य मार्ग उरतो. शासन-संस्थेच्या मागें जनतेची अव्यक्त संमति उभी असते असें यावर सामाजिक-कराराचे अभिमानी म्हणतील. परंतु संमति म्हणजे बुद्धिपुरःसर केलेलें कार्य असा अर्थ स्पष्टच असल्यानें नुसत्या अव्यक्त अनुमतीशिवाय प्रत्यक्ष कांहीतरी आधार असला तरच शासन-संस्थेबद्दलचें हें प्रतिपादन सयुक्तिक म्हणतां येईल. आणि,

(४) कायदा झाल्या वेळीं एकाद्यानें त्याला संमति दिली पण त्यामुळें झालेले परिणाम लक्ष्यात आल्यानंतर, त्यानें आपला पूर्व-संमति परत घेतली तर तेथें आपण काय म्हणूं शकूं ? तशा परिस्थितीतहि तो त्याला बंधनकारकच समजावयाचा काय ? बरें, एकवार दिलेली संमति परत घेण्याचा अधिकार त्याला दिला तर त्यामुळें राज्यकारभार चालविणें अशक्य होणार नाहीं काय ? विधि-निर्बंध-शासित लोक-व्यवस्थेंत सक्तीचा अवलंब जितका कमी करतां येईल तितक्या अधिक प्रमाणांत ती चांगली हे कोणालाहि मान्य करावें लागेल. परंतु सध्यां तरी असा एकहि समाज दाखविता येणार नाहीं कीं ज्याला फार ना थोड्या नागरिकांवरसुद्धा सक्ति न करतां आपल्या ध्येय-सिद्धीचा मार्ग यशस्वीपणें आक्रमितां येतो.

— ४ —

१२. आपण आपला मुख्य प्रश्न निराळ्याचा स्वरूपांत मांडूं. लोकांच्या आचारांचें नियमन करण्याचे साधन म्हणजे शासन-संस्था असें मीं सांगितलें. लोकांनी अमक्या तऱ्हेनें वागावें, अमक्या तऱ्हेनें वागूं नये असें सांगणारी व कायद्यावर आधारलेली ती एक समाजव्यवस्था आहे. हुकमत हे तिच्या कृतीचें सत्यस्वरूप असून त्यातून कोणीहि नागरिक आपली सोडवणूक कायदेशीरपणें करून घेऊं शकत नाहीं. ही हुकमत अगर सामर्थ्य तिच्याजवळ येतें तें कशामुळें ? तिच्याजवळ लोक-कार्यक्षमता असते म्हणून. याखेरीज वरील प्रश्नाला अन्य उत्तर सापडणे कठीण आहे. अर्थात् तिच्या सत्तेचें समर्थन

करायचें झालें तर तिच्या उद्दिष्टांकडे पाहूनच करावें लागेल. विवक्षित मागण्यांच्या पूर्ततेसाठीं विवक्षित कायदे आवश्यक आहेत या भूमिकेवरूनच तिला आपल्या कायद्यांची तरफदारी करतां आली पाहिजे. वैयक्तिक वा सामुदायिक, परस्पर-साहाय्यक वा विरोधी अशा अनेक हित-संबंधांचा निवाडा करण्याचें कार्य तिच्याकडे असतें व त्यांपैकीं जास्तींत जास्त मागण्यांची पूर्तता करण्याचें सामर्थ्य अंगीं असलें तरच स्वतःबद्दल समाजानें निष्ठा बाळगावी असें म्हणण्याचा हक्क तिला पोहोंचेल हें उघड आहे. कोणत्याहि अन्य उपायानें जेवढी आकांक्षा-तृप्ति होईल त्यापेक्षां अधिक तृप्तीचें माप लोकांच्या पदरीं पडेल अशा तऱ्हेनें तिने वर्गावर्गांच्या हिताहिताबद्दलचे दावे तोडले पाहिजेत. हा निवाडा अचूक कसा करावा यासबंधीं एकादें अबाधित तत्त्व सांगतां येत नाहीं. याचें साधें-सुधें कारण हें कीं, प्रत्येक पिढीचीं जीवनमूल्यें भिन्न असल्यामुळे त्यांचे निरपवाद म्हणून कोष्टक बनवून त्यांतलीं मूल्यें तीच अखेरचीं असें आपण म्हणूं लागलों तर तीं मूल्यें व त्यांचें कोष्टक हीं दोन्हीहि दुसऱ्या क्षणींच जुनाट ठरतात. आपल्याला एवढेंच म्हणतां येईल कीं, कायद्यांचीं बंधनें समाजावर लादण्यांत यावींत पण त्यामुळें जास्तींत जास्त मानवी आकांक्षांची पूर्तता व्हावी व त्यायोगें नुकसान होत असलेंच तर तें अत्यल्पाचें व अपरिहार्य तेवढेंच असावें. या उद्दिष्ट-सिद्धीचें कार्य उत्कृष्ट तऱ्हेनें ज्यांच्या द्वारें शासन-संस्थेला करतां येईल अशा संस्थोपसंस्था बनविणें हें यानंतरचें काम होय.

शासन-संस्थेचें समाजांतलें स्थान २

कमींत कमी लोकांचें नुकसान करून जास्तींत जास्त मानवी आकांक्षांची तृप्ति ज्या मानानें शासन-संस्था करित्ये त्या मानानें तिच्या सत्तेची तरफदारी करतां येईल आणि हे कार्य तिने कुशलतेनें उरकले म्हणजे लोकानीं आपल्याविषयीं खरीखुरी निष्ठा बाळगावी असें म्हणण्याचा हक्क तिला मिळतो हा आतांपर्यंतच्या प्रतिपादनाचा इत्यर्थ होय.

२. याचा आशय बरोबर ध्यानांत येण्यासाठीं शासन-संस्थेचें समाजांतले स्थान कोणतें हें समजून घेतलें पाहिजे. मानवी आचारांचें नियमन करणारी व्यवस्था म्हणजे शासन-संस्था असे मी म्हटले. तिच्या निर्बंधामुळे रयतेच्या आयुष्यावर होणाऱ्या परिणामावरूनच त्यांचे समर्थन करावे लागेल हें उघड आहे. वासनातृप्तीचा सतत प्रयत्न करीत राहून प्रत्येकजण सुखप्राप्तीसाठीं धडपडत असतो. सर्व-श्रेष्ठ संस्था या नात्याने शासन-संस्था नियम घालून देते आणि या नियमांच्या कक्षेंत राहूनच त्याला वासना-तृप्तीची खटपट करावी लागते. शासन-संस्थेचे कांहीं नियम त्याला संमत असतात व कांहीं नसतात म्हणजे नकोत ते निर्बंध घालून वा पाहिजेत ते न घालून शासन-संस्था आपल्यावर अन्याय करीत आहे असें त्यास वाटतें व स्वतांच्या जीवनक्रमांत

आलेल्या अनुभवानुसार शासन-संस्थेच्या धोरणांत बदल व्हावा या दृष्टीनेंहि तो यथाशक्ति प्रयत्न करीत असतो.

३. पण नागरिकांकडे फक्त शासन-संस्थेचेच तेवढें सदस्यत्व असते असें नव्हे. त्याला अंतर्भूत करून घेणाऱ्या समाजांत असंख्य हितसंबंध असतात आणि त्यांपैकीं पुष्कळांशीं त्याला आपुलकी वाटणे शक्य आहे. तो एखाद्या धर्मपंथाचा अनुयायी, कामगार-संघाचा कडवा सभासद अगर फ्री-मेसन संप्रदायाचा जहाल भक्त असूं शकेल. तसेच देवी सक्तीनें टोंचल्या पाहिजेत यासाठीं होणाऱ्या चळवळीचा उत्साही पुरस्कर्ता, किंवा लष्करी नोकरीला बुद्धिपुरस्सर विरोध करणे हें आपल्या आयुष्यातील अंतिम ध्येय असे मानणारा शांततावादीहि असूं शकेल. अशा तऱ्हेने अनेक हेतुपूर्तींचा पाठ-पुरावा करणाऱ्या संस्थांशीं तो सर्व बाजूंनी निगडित झालेला असेल. बहुधा या सर्व संस्था शासन-संस्थेनें घालून दिलेल्या मर्यादेत राहत असतात. त्यांच्या कार्य-क्षेत्राच्या मर्यादा शासन-संस्था स्वेच्छेनुसार आंखून देते. या संस्थांची हुकमत नागरिकांना बंधनकारक होते ती कोठवर? याचें उत्तर हे कीं, शासन-संस्थेच्या विधिनिर्बंधांशीं तिचा बाधा निर्माण होत नाहीं तेथवर.

४. शासन-संस्था कायद्याने सर्वश्रेष्ठ आहे एवढ्याचमुळें तिचे आज्ञापालन करावयाला आपण बांधले गेलो आहों, असे कोणालाच वाटत नाहीं. कारण नागरिक केवळ शासन-संस्थेचाच सभासद नसतो. त्याच्या स्वानुभवालाहि महत्त्व असतें व शासन-संस्थेच्या कार्याचेंहि तो निरीक्षण करीत असतो. त्रिगुणात्मक प्रकृतीची साम्यावस्था मोडून सत्त्व-रज-तम यांपैकीं एकादा गुण प्रामुख्याने जसा वस्तुमात्रांत प्रगट होतो त्याचप्रमाणे नागरिकाच्याहि व्यक्ति-त्वांत असा एकादा गुण असतो कीं, जो इतर गुणांप्रमाणें शासन-संस्थेशीं गुण्यागोविंदानें न राहतां तिच्यापासून फुटून निघतो. आपला धर्मपंथ व शासन-संस्था यांच्यांत विरोध निर्माण झाला तर त्यापैकीं कोणाशीं निष्ठेनें वागावे हें त्याच्याशिवाय दुसरा कोणी ठरवूं शकत नाहीं. त्याच्या कामगार-संघाला दडपून टाकावयाचें असे शासन-संस्थेने ठरविलें तर ती दडपशाही मानावयाची की नाहीं याचा निर्णयहि तो आपल्या मनाला योग्य वाटेल त्याप्रमाणे करील. म्हणजे, शासन-संस्थेची प्रत्येक कृति रयतेला संमत होईलच याची निश्चिती नसते आणि अशा अनिश्चिततेच्या वातावरणांतच तिला कार्य

करीत राहावें लागतें. लोकांचा अनुनय यशस्वीपणें करतां आल्याशिवाय जनतेवर यशस्वीपणें तिला हुकमत गाजवितां यावयाची नाहीं. याचाच अर्थ असा कीं, तिच्या कायद्यांत आपलेंहि हित सामावलेलें आहे अशी भावना तिला नागरिकांच्या ठिकाणीं उत्पन्न करावी लागते. केवळ सरकार म्हणून नव्हे, तर सरकार या नात्यानें आपण अंगीकारलेल्या कार्याकडे बोट दाखवून तिला रयतेची निष्ठा मिळविली पाहिजे.

५. रयतेच्या निष्ठेवरील शासन-संस्थेचा हक्क हेतु-सापेक्ष असतो, हें सर्व-साधारण परिस्थितींत सहसा ध्यानांत येत नाहीं. कारण सामान्यतः नागरिक शासन-संस्थेच्या आज्ञा बिनतक्रार पाळतो; तिचें सामर्थ्य मोठें असतें व त्यामुळें तिनें अगदीं त्याच्या काळजालाच हात घातल्याशिवाय तिच्या सत्ते-विरुद्ध बंड पुकारण्याची बुद्धि त्याला होत नाहीं. परंतु आतांपर्यंतच्या राष्ट्रीय चळवळी, क्रांतीचे पुढारी, त्यांनीं पुरस्कारिलेले पक्ष किंवा स्त्रियांना मताधिकार मिळावा म्हणून १९१४ सालीं इंग्लंडमध्ये झालेली चळवळ इत्यादींचा इतिहास जर आपण पाहिला तर असें दिसून येईल कीं, शासन-संस्थेच्या कार्यप्रकृतीमुळें नागरिकाच्या न्यायबुद्धीला धक्का बसल्यास, त्या आपल्याला मान्य नाहींत, असें जाहीर करण्याची त्याची व त्याच्या अनुयायाची अखेरची तयारी असते.

६. केवळ सुव्यवस्था म्हणजे समाजाचें हितसर्वस्व हें तत्त्व मान्य केल्या-खेरीज नागरिकाच्या या विरोध-बुद्धीला दोष लावता यावयाचा नाहीं आणि अर्थात् हे तत्त्व कोणालाच पटणार नाहीं, ही अविवाद्य गोष्ट आहे. शिस्त नी सुव्यवस्था यांचा हेतु काय हे पाहून त्यांचें समर्थन करावे लागेल. केवळ शिस्तीकरितां शिस्त कोणीच मान्य करणार नाहीं. शासन-संस्थेच्या कारभाराने नागरिकावर एकसारखा जुलूम होत राहिला तरी तिची शिस्त राखा असें सांगणे म्हणजे ज्या ज्या गोष्टीमुळे जीवन जगावेंसे वाटते त्या सर्वांचा होम करायला सांगण्यासारखें आहे. म्हणजे समाज-शासनसंस्था या नात्याने तिचें जें ध्येय, त्या ध्येय-सिद्धींतच स्वोद्दिष्टहि साध्य होण्यासारखें आहे असें वाटलें तरच आपण तिच्याशीं निष्ठेनें वागतों. तिचें सर्वाधिकारत्व आपल्या मानण्या-वर आहे. स्वसत्तेच्या उत्कर्षाकरितां तिनें चालविलेल्या प्रयत्नातच आपलाहि उत्कर्ष आहे असें आपणांस वाटलें पाहिजे. तिनें घालून दिलेल्या नियमांवर

तिच्याइतकेंच इतर नागरिकांचेंहि सुख अवलंबून आहे अशी भावना प्रत्येकाच्या ठिकाणीं निर्माण झाली पाहिजे. आपल्या सर्वच अनुभवांशीं तिच्या कृतीमुळें जर विरोध होंऊ लागला तर तिच्याशीं दोन हात करणें (अर्थात् तसें यशस्वीपणें करणें शक्य असलें तरच) याशिवाय आपल्याला गत्यंतर नाहीं.

७. आतां आपण हें निराळ्याच तऱ्हेनें मांडून पाहूं. कायद्याकरितां कायदा म्हणून नव्हे तर त्यानीं व्यक्तींच्या जीवनावर विशिष्ट (सु-)परिणाम होत असतो म्हणून शासन-संस्थेकडून कायदे निर्माण करण्यांत येतात. प्रत्येक मनुष्य सुख-प्राप्तीसाठीं धडपडत असतो आणि विशिष्ट परिस्थिति निर्माण झाल्याखेरीज त्याला या धडपडींत यश येऊं शकत नाहीं, म्हणून ती निर्माण होणें अगत्याचें आहे असे त्यांस वाटतें. हें घडवून आणण्याचें सामर्थ्य शासन-संस्थेजवळ आहे कीं नाहीं यावरून तो तिच्या चांगुलपणाची पारख करीत असतो. अर्थात् प्रत्येकाला सुखी करण्याची हमी ती घेत नाहीं. याचें साधेंसुधें कारण म्हणजे सुखप्राप्तीचीं कांहीं साधनें उपलब्ध करून देणें तिच्या ऐपतीबाहेरचें आहे. मालतीच्या प्रेमाशिवाय जगण्यांत अर्थ नाहीं असें माधवाला वाटत असेल; पण त्याला मालतीचें प्रेम मिळवून देण्याची जामिनकी शासन-संस्थेनें घेतली पाहिजे असें कोणीहि म्हणणार नाहीं. आपल्याला म्हणतां येईल तें एवढेंच कीं, सर्व नागरिकांच्या सुखसिद्धीला सामान्येकरून जरूर अशा कांहीं गोष्टी असतात व कमीत कमी तेवढ्या अस्तित्वांत आल्याशिवाय समाज-जीवन समाधानकारक होऊंच शकत नाहीं. जनतेनें आपल्या नियमाचें पालन सतत करीत राहावें अशी तिची इच्छा असल्यास शासन-संस्थेनें निदान एवढ्या गोष्टी तरी जनतेला मिळवून दिल्या पाहिजेत.

८. म्हणजे शासन-संस्थेकडून होणाऱ्या कायद्यात तिच्याविरुद्ध बजावतां येण्यासारखे हक्क रयतेला दिलेले असावेत असा वरील विवेचनाचा अर्थ होतो. कारण तिचें कर्तव्य काय हें तिच्या ध्येयावरून ठरविलें पाहिजे आणि त्या ध्येयाची जपणूक व्हावी यासाठीं लोकांना तिनें स्वतःविरुद्ध कांहीं हक्क दिले पाहिजेत, हे ओघानेंच सिद्ध होतें. यापुढचा प्रश्न म्हणजे हे हक्क म्हणजे काय व ते कोणते? ज्यांच्या अभावीं आपल्याला सौख्य मिळेल असा विश्वास रयतेला वाटत नाहीं अशीं (शासन-संस्थेवर व समाजावर घातलेलीं) बंधनें

म्हणजेच हक्क हें वरील प्रश्नाचें उत्तर होय. अर्थात् व्यक्तीचे हक्क कायम ठशाचे असतात असें म्हणतां यावयाचें नाहीं. ते स्थल-काल-सापेक्ष असतात. पण ही सापेक्षता मान्य करूनहि नागरिकाला असे म्हणतां येईल कीं, शासन-संस्थेकडून हे हक्क मानले जातील या अटीवरच आपण तिचें आज्ञावंदन करूं.

९. सध्यांच्या आपल्या समाजांत सामान्य नागरिकांची स्थिति कशी असते याचे आपण कल्पना-चित्र काढले कीं, वरील प्रतिपादनाचा आशय चांगला समजेल. जगून-वांचून राहतां आलें तरच नागरिकाला सुख मिळ-विण्याची आशा करतां येते. यासाठीं आपल्या शरीरावर कोणीहि आक्रमण करणार नाहीं अशी त्याला खात्री वाटली पाहिजे. ही अगदीं साधी गोष्ट असून त्याची अपेक्षा सर्वांना सारखी असते. त्याला चरितार्थाचें साधन उपलब्ध असलें पाहिजे, म्हणजे एकतर स्वपोषणार्थ उद्योग-धंदा करण्याचा हक्क त्याला असावा अथवा तदभावीं योग्य तेवढी पोटगी त्याला समाजाकडून मिळाली पाहिजे. परंतु केवळ स्व-पोषणार्थ उद्योग करण्याचा हक्क मिळाल्यानें सु-संस्कृत जीवनांतील सार्‍या गरजा भागतात असें नाहीं, म्हणून योग्य वेतनावर उद्योग करण्याचा हक्क असाच त्याचा अर्थ करावा लागेल. शिवाय त्याने किती तास राबावयाचें यालाहि मर्यादा असावी. केवळ निर्वाहाच्या व्यवसायात व्यंगून न राहतां आत्मप्रतिष्ठेसाठीं कांहीं हालचाल करावयाला त्याला वेळ राहिला पाहिजे. योग्य वेतन याचा अर्थ असा कीं, त्यावर त्याच्या सामान्य आधि-भौतिक गरजा भागवितां येऊन थोडाबहुत अध्यात्मिक साधना करण्याचें त्यानें मनांत आणले तर त्यालाहि प्रत्यवाय होऊं नये. योग्य तितकेच तास राबून निर्वाह करण्याचा हक्क असें म्हणण्याचें कारण हे कीं, आपल्या या यंत्र-प्रधान संस्कृति-युगांत मनुष्याला आत्मसुख मिळतें तें शारीरिक कष्ट उपसतांना नव्हे तर फुरसतीच्या वेळीं. औद्योगिक क्रांतीच्या आरंभकालीं मजुरांना जसे अवि-श्रांत राबावें लागे तसेंच त्यांना राबविण्याची मुभा सरकारने मालक-वर्गाला दिली तर मजुरांच्या बाबतींत सुख-प्राप्ति अशक्य-प्राय होईल. म्हणूनच कुठल्याहि समाजव्यवस्थेंत कायद्यानेंच व्यवसायोत्तर विश्रांतीचा हक्क असंदिग्ध-पणें दिलेला असावा.

१०. व्यक्ति-सुखाची दखलगिरी शासन-संस्थेकडून हमखास घेतली जावी यासाठीं नागरिकाला आणखीहि कांहीं हक्क देणें जरूर आहे. इतर नागरिकांशीं

आपले संबंध कशा तऱ्हेचे आहेत आणि नागरिकांच्या अन्योन्य-संघर्षामुळें कोणकोणते प्रश्न उद्भवतात हें त्याला बोलून दाखवितां आलें पाहिजे. यासाठीं त्याची बुद्धि प्रगल्भ होणें अत्यवश्यक असल्यानें ज्ञानार्जनाचा हक्क नागरिकत्वाच्या दृष्टीनें अत्यंत महत्त्वाचा ठरतो. कारण शिक्षणाभावीं या अफाट जगाचा त्याला अर्थच समजत नाहीं. तो त्यात नष्टप्राय होऊन जातो व त्याला स्वानुभवाकडे चिकित्सक दृष्टीनें पाहतां येत नाहीं. सद्यःकालीन संस्कृतीच्या जंजाळांत अशिक्षित मनुष्याची स्थिति एखाद्या आंधळ्यासारखी होऊन त्याला कशाचाच कार्य-कारण-भाव समजत नाहीं. अशा परिस्थितींत सरकारनें नागरिकाना शिक्षण न देणें म्हणजे त्यांना आत्मप्रचीतीचीं साधनें न देण्यासारखेंच आहे.

११. परंतु नुसत्या शिक्षणानेहि कार्यभाग होत नाहीं. कारण नागरिकाला ज्ञान द्यावयाचें पण त्याचा उपयोग करण्याची संधि मात्र द्यावयाची नाहीं असा प्रकार सरकार करूं शकेल आणि एकाद्या वस्तूचा उपयोग करण्याचा हक्क नसणें म्हणजे त्या वस्तूपासून होऊं शकणाऱ्या फायद्याला मुकणें असाच अर्थ होय. म्हणून या हक्काबाबतींत तसें कांहीं होणार नाहीं अशी जामिनकी त्याला मिळणें जरूरीचें ठरते आणि त्याकरतां आणखी चार हक्क नागरिकांना असणें अत्यंत अवश्यक आहे. आपलें मनोगत अनिर्बंधपणे त्याला व्यक्त करतां आले पाहिजेत. तसेंच स्वताशीं सहमत असणाऱ्या व्यक्तींबरोबर संघटन करावे असे त्याला वाटल्यास तसें करण्याची त्याला पूर्ण मुखत्यारी असावी आणि समानध्येयी व्यक्तींच्या हातांत हात घालून स्वोद्दिष्ट हस्तगत करून घ्यावयालाहि त्याला मुभा असावी. आपले शासनाधिकारी निवडले जात असतांना त्यांत त्याला भाग घेतां आला पाहिजे व लोकांचीं मनें त्याला यशस्वीपणें वळवितां आलीं तर प्रत्यक्ष राज्यकारभाराचीं सूत्रें स्वतांच्या हातीं घेणेंहि त्याला शक्य झालें पाहिजे.

१२. या सर्व गोष्टींचा निष्कर्ष हा कीं, राष्ट्रांत सार्वत्रिक मताधिकारावर आधारलेली लोकशाही असली तरच शासन-संस्थेला आपलें उद्दिष्ट साध्य करून घेतां येतें. या लोक-शाहींत नुसतें भाषण-स्वातंत्र्य व संघ-स्वातंत्र्य असून भागत नाहीं. तर धर्म, जाति, कुल वा श्रीमंती यांपैकीं कशामुळेंहि नागरिकांना आपले हक्क बजावतांना अडथळा होणार नाहीं हें तत्त्व तिनें मान्य

केलें पाहिजे. विशिष्ट वर्गाच्या हातीं सत्ता जातां कामा नये असा नियम असला कीं, सत्तेपोटीं उपलब्ध होणाऱ्या फायद्यांना आज ना उद्यां तो वर्ग मुकतो असा इतिहासाचा स्पष्ट अनुभव असल्याने वरील गोष्टीचा आग्रह धरावा लागतो. शासन-संस्थेतर्फे सत्ता गाजविणाऱ्या सरकाराला आपली सत्ता कायम ठेवण्यासाठीं विशिष्ट वर्गाच्या पाठिंब्यावर अवलंबून राहावें लागते. अर्थात्च या वर्गाच्या हिताहितावर दृष्टि ठेवून राज्यकारभार हांकणें सरकारला प्राप्त होतें. यामुळें सरकारच्या हातीं सत्ता राहणे न राहणें ही गोष्ट चारदोन वर्गाच्या मर्जीवर ठेवण्याऐवजी सबंध राष्ट्रावर ती अवलंबून असावी व तसे झाले तरच सर्वांच्या मागण्याचा विचार सरकारकडून होण्याची शक्यता निर्माण होते. लोकशाही शासनपद्धतींतहि कांहीं अंगभूत दोष आहेत हें नाकारण्यांत अर्थ नाहीं. परंतु इच्छातृप्तीचा हक्क सर्व नागरिकांना सारखाच आहे हें मान्य न करणारा कुठलाहि राजकारणी तत्त्वज्ञ, व्यक्तीच्या मागण्या तृप्त करण्याचा प्रयत्न करील हें शक्य नाहीं. लोकांच्या आशा-आकांक्षांचें दडपण सरकारवर राहून तें तदनुसार राज्यकारभार चालवील याला उपाय एकच आणि तो म्हणजे जनतेच्या इच्छा सरकारनें हिशेबात घेतल्याच पाहिजेत हें तत्त्व शासन-संस्थेच्या घटनाकायद्यात ग्रथित करणे हा होय.

१३. भाषण-स्वातंत्र्य व संघ-स्वातंत्र्य यासंबंधानें आणखी थोडेसें विवेचन या ठिकाणीं केलें पाहिजे. कोणत्याहि प्रश्नासंबंधाने आपले विचार प्रगट करण्याचे व एकजुटीने समान ध्येयाकरतां कार्य करण्याचे स्वातंत्र्य प्रत्येकाला असणें याहून अधिक महत्त्वाची गोष्ट नाहीं आणि त्या जर शासनार्ह ठरविल्या तर लोकांनीं आपल्या अनुभवाचा उपयोग म्हणून करावयाचा नाहीं असें ठरविण्यासारखेंच आहे. कारण तसें झाल्यास स्वतःस गैरसोयीच्या असणाऱ्या मतांची गळचेपी शासन-संस्थेकडून होत राहून तिला नको वाटणाऱ्या हेतु-सिद्धीसाठी लोकांमध्यें संघटना होणार नाहीं अशी तजवीज ती करील. प्रत्येकाचा अनुभव निराळा असतो आणि म्हणूनच आत्म-प्रचीतीसाठीं त्या अनुभवानुसार वागण्याची मुभा प्रत्येकाला असणे अगत्याचें आहे. स्वतांच्या कायद्याहून भिन्न किंवा त्यांना विरोधी अशा मतांच्या बाबतींत सरकार किती सहिष्णु आहे हा निकष लावून पाहिल्याने शासन-संस्थेच्या वैशिष्ट्याची जेवढी कल्पना येते तेवढी इतर कशानेहि येत नाहीं हें म्हणणें सत्यास सोडून नाहीं.

दडपशाहीचा हरएक प्रयत्न म्हणजे कोणत्या तरी सामाजिक मागणीला दिलेली मूठमाती होय. त्यायोगें समाजाचे अनुभवक्षेत्र विस्तृत होण्याऐवजीं तें मर्यादित मात्र होतें आणि शासन-संस्थेच्या कृतीचा फायदा विशिष्ट वर्गाच्याच पदरीं पडतो.

१४. तथापि या स्वातंत्र्याचा हक्क अनिर्बंध असावा असें आपणांस म्हणतां येत नाहीं. समाजांत सुव्यवस्था राखणे हे तिचें कर्तव्य असल्यानें शांततेचा भंग होणार नाही अशी खबरदारी तिने घेतलीच पाहिजे. म्हणून प्रत्यक्ष दंग्या-धोप्याला चिथावणी देणारे भाषण करणारा मनुष्य व तसेच सुव्यवस्थेस धोका उत्पन्न होईल अशी कारवाई करणारी संस्था या दोघानाहि शिक्षा करण्याचा अधिकार शासन-संस्थेला आहे. मात्र या निमित्तानें तिला एखाद्या पुस्तकावर वा चोपड्यावर कधींच बंदी घालतां यावयाची नाहीं. परंतु ट्रॅफल्गार चौकांत उभे राहून, खवळलेल्या लोकसमुदायाला, मंत्र्यांच्या निवासस्थानावर चालून जा म्हणून चिथावणी देणाऱ्या वक्त्याला ती सजा करूं शकेल. टॉल्स्टॉयच्या निःशासनवादी (anarchist) संस्थेचे निर्मूलन तिला करतां यावयाचे नाही. कारण या संस्थेचीं तत्त्वें व अत्याचार याचें मुळांतच वावडें आहे. परंतु अल्स्टर स्वयंसेवक-दलासारख्या (The Ulster Volunteers) एकाद्या संस्थेने शासन-संस्थेशीं कायदे-भंगाचें युद्ध करण्या-करताच जर आपली संघटना केली असेल तर तिला दडपून टाकण्याचा हक्क शासन-संस्थेला आहे. सार्वजनिक शांततेला धोका निर्माण होण्याचा संभव कितपत आहे याचा विचार करूनच कसल्याहि स्वातंत्र्याच्या मर्यादा ठरविल्या जाव्या. निकडीची परिस्थिति नसतांनाहि हस्तक्षेप करणे म्हणजे हक्कांची पायमल्ली करणें होय.

१५. व्यक्तीचें हितरक्षण करणाऱ्या हक्काकडेहि आपण दुर्लक्ष करतां कामा नये. इच्छेस येईल त्या धर्मपंथाचे आचरण करण्याचा हक्क प्रत्येकाला असला पाहिजे. तो आचरीत असतांना व त्यामुळें सार्वजनिक शांततेला प्रत्यक्ष बाध येईल असें कृत्य त्याच्या हातून घडत नाहीं तोवर त्याच्या धर्मा-चरणांत ढवळाढवळ करण्याचा हक्क सरकारला नाही. न्यायकोर्टाचे संरक्षणाहि त्याला पूर्णपणे मिळाले पाहिजे. एकाच कृत्याबद्दल दोनदां प्रायश्चित्त घ्याव-याला लावणारे कायदे, एकाद्या व्यक्तीला शिक्षा व्हावी या हिशेबाने त्याचीं

कृत्यें गुन्हा या सदराखालीं येतील अशी गुन्ह्याची व्याख्या करून कायदे करणें, बेकायदा वॉरंटानें एकाद्याच्या घराची झडती घेणें, न्यायदानतंत्र खर्चाचें करून गरीबांना न्यायकोर्टात जाणे अशक्य करणें, म्हणजे व्यक्तीला कोठेंच दाद मागतां येऊं नये असा बंदोबस्त करणें होय. व्यक्तीच्या हित-रक्षणासाठीं भाषणस्वातंत्र्यावर एक निश्चित निर्बंध असावयास पाहिजे. (१) केलेला आरोप खरा आहे आणि (२) तो जाहीर करून सांगणे सार्वजनिक हिताचें आहे हें सिद्ध करता येण्यासारखें नसलें तर कोणींहि कोणाची बदनामी करतां कामा नये आणि केलीच तर त्याला त्याबद्दल शिक्षा जाहली पाहिजे.

— २ —

१६. शासन-संस्थेकडून आपली दाद घेतली जाईल असा भरंवसा नागरिकांना वाटावा यासाठी हे सारे हक्क त्याला असले पाहिजेत. त्यांच्या अभावीं त्याच्या व्यक्तित्वाचा विकास न होतां आत्मसामर्थ्याची जाणीव त्याच्या ठिकाणीं निर्माण होत नाहीं. हे हक्क एकजात सर्वांना दिलेले असावेत. नाहींतर रयतेशीं वागतांना सरकारच्या हातून पंक्तिप्रपंच झाल्याशिवाय राहत नाहीं. कोणत्याहि तत्त्वावर असो, हे हक्क जर काहीं थोड्या लोकांनाच दिलेले असतील तर फक्त तेवढ्याच लोकांना सरकारकडून हवा तो फायदा करून घेतां येतो.

१७. नागरिक या नात्यानें कोणालाहि इतरापेक्षां आपल्या मागण्यांची पूर्तता अधिक प्रमाणात व्हावी असा दावा सांगता यावयाचा नाहीं. सरकारी कायद्यामुळें काहींच्या बाजूने पक्षपात होत असला तर हा पक्षपात व सार्वजनीन हित यांचा कार्यकारण संबंध आहे असें सिद्ध करतां आलें पाहिजे. नाहीपेक्षां अशा पंक्तिप्रपंचामुळे शासन-संस्थेच्या कार्याची हानि होऊन तिच्या ध्येयाचें मुसळ केरांत जातें. सार्वजनिक कल्याणाच्या दृष्टीनें भेदभाव करणें जरूर आहे असें दाखविता आलें तरच सामाजिक गरजा भागवितांना शासन-संस्थेला असा प्रकार करतां येईल.

१८. समाजजीवनाच्या सद्यःस्थितीचें जर कां आपण पृथक्करण करून पाहिलें तर रयतेच्या गरजा भागवितांना केवढा भेदभाव होतो हें लक्षांत

येऊन अचंबा वाटल्याशिवाय राहणार नाहीं. शासन-संस्थेचें संरक्षण सर्वांना सारख्या प्रमाणांत मिळेल या दिशेनें प्रयत्न होत नाहींत. उत्तरोत्तर अधिक लोकांना हक्क देण्याऐवजीं पूर्वीच्या हक्कदारांची मिजास सांभाळण्याचें काम शासन-संस्थेचे कायदे करतात. समाजांत गरीब व श्रीमंत अशी वर्गवारी झाल्यामुळे कायद्याचे तूप श्रीमंतांच्या पोळीवरच तेवढे पडतें. याचाच अर्थ असा कीं, स्थावर-जंगम इस्टेटींची मालकी सम प्रमाणांत विभागिली गेली नसल्यामुळें, जनतेचे जीवन नियंत्रण करणाऱ्या कायद्यांत, पक्षपाती वृत्ति उत्पन्न झालेली आहे. मालकी हक्काच्या या बिनहिशेबी विभागणीमुळे समाजांतील भिन्नभिन्न वर्गांना आपल्या मागण्या सारख्याच जोरदार करतां येत नाहींत. त्याच्यामधली ही विषमता इतकी तीव्र आहे की, डिझ्रायलीच्या सर्वतोमुखी झालेल्या शब्दांत सांगायचे झाल्यास, श्रीमंत व गरीब हे दोन वर्ग एकाच समाजात नांदत आहेत असें वाटण्याऐवजीं तीं दोन निराळीच राष्ट्रें आहेत असा भ्रम उत्पन्न होतो.

१९. नागरिकांच्या सांपत्तिक परिस्थितींत भलतीच विषमता असली कीं, शासन-संस्थेची ध्येयनिष्ठता टिकूं शकत नाहीं हा निष्कर्ष राजकारणी तत्त्वज्ञांना काढावा लागेल. श्रीमंती व निर्धनता या तत्त्वावर राष्ट्रांतर्गत समाजाची वर्गवारी झाली असली कीं, ते राष्ट्र दुहीनें पोखरलें जातें. दारिद्र्यानें जशी आत्मलघुत्वाची जाणीव उत्पन्न होते तशी श्रीमंतीमुळें मस्ती येते. श्रीमंतीमुळें मिळालेली हक्कदारी जशीच्या तशी कायम ठेवावी या दिशेन सधन वर्ग प्रयत्न करीत असतो आणि श्रीमंतीच्या पोटीं निर्माण होणारी ही हक्कदारी निर्धनांच्या वांट्याला कधींच येत नसल्याने धनिकाच्या हक्कदारीवर हल्ले चढविण्यातच गरीबांना समाधान मानावें लागते. म्हणून शासन-संस्थेच्या ध्येय-सिद्धीचा एकच मार्ग उरतो तो म्हणजे आर्थिक विषमतेचे दुष्परिणाम ज्यांमुळे कमी होतील अशा कार्यांचा बुद्धिपुरःसर उपक्रम करणें. गरीबाच्या गरजा भागविण्यासाठीं तिनें श्रीमंतांवर कर लादण्याच्या अधिकाराचा उपयोग केला पाहिजे. एकोणिसाव्या शतकांत शासन-संस्थेचे स्वरूप पोलिसशाहीचें होतें तें बदलून विसाव्या शतकांत तिचे रूपांतर समाज-सेवक संस्थेंत झालें आहे. गेल्या अर्धशतकांत हा जो फरक घडून आला त्याचें परीक्षण केल्यास असें दिसून येईल कीं, आपल्या खर्चानें गरीबांना सवलती देऊनच श्रीमंतांना

आपली श्रीमंती जगवावी लागली. या सवलतींची मागणी सारखी वाढत असते. शिक्षण, आरोग्य व निवास-स्थाने यांसंबंधानें होणाऱ्या प्रत्येक सुधारणेबरोबर आणखी अधिक सवलतींबद्दलची मागणी तीव्रतर होत जाऊन कष्ट व जीवन-सौख्य यांचे प्रमाण व्यस्त ठेवणाऱ्या समाज-व्यवस्थेतील सदोषता जनतेच्या प्रत्ययाला येते. एवंच समतेची भूक हा एक मनुष्य प्रकृतीचा नित्य-धर्म असून तिची समाधानी न करणाऱ्या शासन-संस्थेला स्थैर्य प्राप्त होत नाहीं. आपल्या कायद्यात नुसत्या शाब्दिक नव्हे पण खरोखरी न्याय देणाऱ्या योजना आहेत असें जनतेला पटवून देण्याचा प्रयत्न आज ना उद्या शासन-संस्थेला करावाच लागेल. हे काम ती लांबणीवर टाकूं शकेल. पण ते तिला कायमचें टाळतां यावयाचे नाही.

२०. नागरिकाच्या हक्कांबद्दल यापूर्वी जी मीमांसा झाली तींतून आणखी काही निष्कर्ष निघतात ते येथे मांडले पाहिजेत. कोणत्याहि कायद्याचा अंमल आपोआप होत नाहीं. रोजरोज भिन्नभिन्न व नव्यानव्या परिस्थितींत ते लागू करावे लागतात आणि कायद्यांचा अंमल करणारे लोक ते कायदे वाटेल तसे राबवून घेऊं शकतात, हा व्यवहार-शास्त्रातला नियम सर्वांच्या परिचयाचा आहे. कायद्यातील शब्दाचा अर्थनिर्णय करावा लागतो, भाषण-स्वातंत्र्याची मर्यादा संपते कोठें, सार्वजनिक शांततेला बरोबर कोणत्या वेळीं एकाद्या संस्थेमुळे धोका निर्माण होतो; एकादा कायदा इष्ट कां अनिष्ट, कायदे-मंडळांत आपले प्रतिनिधी असावेत यासाठीं कामगारसंघ प्रयत्न करीत आहे कीं, अन्य कांहीं हेतूंचा बोध संघाच्या स्वरूपावरून होतो; मजुरांना अमुक इतक्या तासापेक्षा अधिक तास राबवून घ्यावयाचें नाहीं या संयुक्त संस्थानांतील नियंत्रणामुळें करार-स्वातंत्र्य असणें इष्ट आहे या तत्त्वाला बाध येतो कीं कसें, या व यांसारख्या अनेक प्रश्नांवर हरघडी निर्णय द्यावे लागतात. प्रत्येक वेळीं समाजांतील अनेक हित-संबंधाचा समतोल बुद्धीने विचार करावा लागतो आणि हा समतोलपणा कसा राखावयाचा ही गोष्ट अत्यंत मह-त्त्वाची असते.

२१. समाजांतील निरनिराळ्या वर्गांच्या आर्थिक परिस्थितींत असा-धारण विषमता असली की, तेथल्या शासन-संस्थेच्या ध्येयाचा विपर्यास करून श्रीमंताची पोळी पिकविण्यांत येते. त्याच्या सामर्थ्यामुळें सत्ताधाऱ्यांना

त्यांच्याच आकांक्षा पहिल्याने विचारांत घ्याव्या लागतात, समाजहिताची या लोकांची कल्पनाच कळत नकळत राज्यकारभारांत जेथें तेथें धुडगूस घालीत राहते, शासन-संस्थेच्या यंत्रावर हुकमत चालते ती यांचीच, यांच्या मागण्यांची पूर्तता म्हणजे न्याय व यांच्या अनुभवांचें गांठोडें म्हणजे इतिहासाची शिकवण असें ते प्रतिपादतात. उदाहरणार्थ, इंग्लंडमधले न्यायाधिकारी मजूर-संघाच्या कायद्याचा अर्थ कसा लावीत आले याचा इतिहास पहा. विशेषतः प्रसिद्ध ऑस्बोर्न (Osborne) खटल्यांतील ठरावांत त्याचे जें स्वरूप दिसते तें पाहिल्यास, मध्यम वर्गाच्या हातीं गेलेल्या शासन-संस्थेच्या न्यायाधिकाऱ्यांना श्रमजीवी लोकांच्या गरजा आकलनच करतां येत नाहींत, याशिवाय दुसरा निष्कर्ष काढणें कठीण जाईल. तसेंच संयुक्त-संस्थानच्या घटना-कायद्यांतली चौदावी दुरुस्ती घ्या. त्याचाहि इतिहास हेच सांगतो कीं, समाजोपयोगी कायद्याविरुद्ध धंदेवाल्यांनीं चालविलेल्या झगड्यांत त्यांना न्यायकोर्टाचा उपयोग एकाद्या हुकमी शस्त्रासारखा झाला. फिनलंडमध्यें मताधिकाराच्या बाबतीत दुरुस्त्या झाल्या. त्यातहि मजुरीचे दर कमी ठेवणें सोपें जावें यासाठी मालक वर्गानें कामगार-संघावर चढविलेल्या हल्ल्यांचेंच पुराण आहे आणि आतांच सांगितलेला हेतु पोटांत ठेवून सबंध घटना-कायद्याची रूपरेखाच बदलण्यात आली आहे. अर्थात् लोकशाही शासन-यंत्राचें येवढे उघड विडंबन जबरदस्तीने करण्याचे प्रयत्न अलीकडील काळात वरवर होत नाहींत हे खरें.

२२. म्हणून आमचा निष्कर्ष असा कीं, आपल्या मागण्या परिणाम-कारकरीत्या मांडण्याचे निरनिराळ्या वर्गांचें सामर्थ्य भलतेंच विषम असलें कीं, शासन-संस्थेला आपलें ध्येय गांठतां येत नाहीं. या विषमतेचें मूळ समाजांतील अर्थ-व्यवस्थेवर असतें. या भूमिकेवरून विचार करूं लागल्यास शासन-संस्थेच्या कायद्यांतील न्यायदृष्टि केवळ औपचारिक स्वरूपाची असते हे मान्य करावें लागेल आणि म्हणूनच त्यांची हुकमत मानावयाची कीं नाही हें ठरविण्याचा व मन ग्वाही देईल त्याप्रमाणें वागण्याचा पूर्ण हक्क प्रत्येक व्यक्तीला वा व्यक्ति-समूहाला आहे.

२३. वरील विवेचनांतून कायदे-शास्त्रासंबंधानें एक तत्त्वज्ञान निघतें व तें राजकारणाच्या दृष्टीनेंहि अत्यंत महत्त्वाचें आहे. आपल्या सामर्थ्याची

प्रचीति इतरांना कशी द्यावी याचें कसब समाजांतील कांहीं वर्गाजवळ असतें आणि अशांच्याच आशा-आकांक्षा कायद्यांतून प्रतिबिंबित झालेल्या असतात. असले हे कायदे अंमलात आणण्याचें सामर्थ्य सरकारजवळ असतें म्हणून ते मानले पाहिजेत असा आग्रह धरतां यावयाचा नाहीं. नागरिकांच्या आयुष्या-वर त्यामुळें होणाऱ्या बऱ्या-वाईट परिणामावरूनच ते मानायचे कीं नाहीं हें ठरविलें पाहिजे. त्यांच्या जीवनावर झालेले परिणाम इष्ट कां अनिष्ट हें अर्थात् ज्या त्या नागरिकांशिवाय इतर कोणीहि ठरवूं शकत नाहीं. म्हणजे शासन-संस्थेचें ध्येय निश्चित झाल्यावर तिनें आपल्या कार्य-शाखांची रचनाच अशी करावी कीं, त्यामुळे कायद्यासंबंधानें नागरिकांचीं बरीं-वाईट मतें तिच्यापर्यंत असंदिग्धपणे येऊन पोहोंचतील आणि त्यांचा विचारहि समतोलपणानें केला जाईल. एरव्हीं कायद्यामुळे जनतेवर काय परिणाम झाले अगर होत आहेत याचें स्पष्ट ज्ञान तिला होत नाहीं. सामर्थ्यवान् नागरिकांखेरीज इतरांच्या गरजा भागविण्याच्या भानगडींत कायदा पडत नाहीं आणि यांच्या हिता-हिताच्या कल्पना इतरांच्याहून जेवढ्या भिन्न तेवढ्या प्रमाणात कायद्याचा पक्षपात या लोकाच्या बाजूनें होत राहतो. आपली सत्ता जुमानली नाहीं तर अराजकता माजेल म्हणून रयतेनें आपले आज्ञावंदन करावें यापेक्षा अधिक कांहींहि अशा परिस्थितीत शासन-संस्थेला म्हणता येत नाहीं. या म्हणण्यांतला जोरदारपणा आम्ही अमान्य करीत नाहीं. कारण, सरकारला यशस्वीपणे विरोध केल्यानें अराजक निर्माण होण्याचा संभव असतो व अराजकाचे परिणाम लक्ष्यांत घेतां सरकारच्या सत्तेला आव्हान देण्याचा उपक्रम निर्वाणीच्या प्रसंगींच केला पाहिजे याबद्दल दुमत होणार नाहीं. परंतु कशाहि परिस्थितींत तो उपक्रम करूंच नये असें आतांपर्यंतच्या विवेचनावरून कोणालाहि म्हणता यावयाचें नाहीं. ज्या लोकांच्या मागण्या शासन-संस्थेनें लाथाडल्या असतील त्यांचे कायदेभंग हें एक ठेवणींतलें शस्त्र असून शासन-यंत्रांत जरूर ती दुरुस्ती करण्यासाठीं त्यांनीं त्या शस्त्राचा बिन-दिक्कत उपयोग करावा.

२४. आपले कायदे मानले पाहिजेत असा शासन-संस्थेचा दावा असतो. अर्थात् कायद्यामुळे रयतेवर इष्ट तो परिणाम होत असला तरच हा तिचा दावा देववितां येईल. स्वतः व्यक्तीनें वा व्यक्तिसंघानें स्वानुभवावरून बस-विलेला नियम व शासन-संस्थेचा कायदा यांत वस्तुतः कांहींच फरक नाहीं.

तो रयतेला मान्य करायला लावण्याची शक्ति त्यामागें उभी असते एवढेंच काय तें कायद्याचे वैशिष्ट्य. शासन-संस्थेच्या कायद्यांचा कायदेशीरपणा म्हणजे त्यांच्यामागे उभें असलेले हे सामर्थ्य होय आणि केवळ सामर्थ्यांत न्याय-नीति अणुमात्रहि असत नाहीं. म्हणून जेव्हां जेव्हां शासन-संस्थेचें धार्मिक संस्थेशीं, कामगार-संघांशीं अथवा समाज-सत्तावादी पक्षाशीं बिनसतें तेव्हां रयतेनें आपल्याशींच निष्ठेनें वागावें, हा अग्रेसरत्वाचा हक्क तिला सांगता येत नाहीं. वरील झगड्यांत न्याय्य बाजू कोणाची हें स्वतःशीं ठरवून मगच शासन-संस्थेचा हक्क मानावयाचा कीं नाहीं हे ज्याने त्यानें ठरवावे. तिच्या कायद्या-मुळे आपले जीवन अधिक भरघोंस झाल्याशिवाय राहणार नाहीं अशी नाग-रिकांची खात्री झाली तरच त्यांना तिचें वर्चस्व मान्य होईल. कारण रयतेच्या जीवनाला चांगले वाईट वळण लावणें यावरच तिचें सर्वाधिकारत्व अव-लंबून आहे.

— ३ —

२५. या प्रतिपादनावर अनेक बाजूंनीं आक्षेप घेण्यांत येतात ते खालीलप्रमाणेः—

सामाजिक संस्थांचे अन्योन्य-संबंध कसे असावेत याचा या प्रतिपादनांत सर्व दृष्टीनें विचार केला नसल्यानें ते सदोष आहे. प्रसंगीं अराजक निर्माण झालें तरी हरकत नाहीं येवढ्यावरच न थांबतां तें कधीं कधीं समर्थनीय असतें असें मानण्यापर्यंत यांत मजल मारली आहे. कायदेशास्त्राच्या दृष्टीने शासन-संस्थेचे सर्वाधिकारत्व मान्य करून लगेच या सर्वाधिकारत्वाचें स्वरूप केवळ औपचारिक आहे असा आग्रह त्यांत आहे. जनतेची निष्ठा संपादण्यासाठीं समाजांतील इतर संस्थांच्या बरोबरीने शासन-संस्थेनेहि प्रयत्न केला पाहिजे असें सांगून तिचा इतर संस्थांशीं वांधा उत्पन्न झाल्या वेळीं तरी तिचेच वर्चस्व त्यांनीं मान्य केलं पाहिजे असा कटाक्ष त्यांत कोठेंच नाहीं. शासन-संस्थेचे कायदे व न्याय या दोन गोष्टी भिन्न आहेत असें त्यांत गृहीत धरलेले आहे. तत्त्वतः शासन-संस्थेचे ध्येय काय असावें हे ठरलेलें असलें तरी त्या ध्येयानें प्रेरित होऊनच ती नेहमीं कार्य करते असे मात्र नव्हे असें त्यांत प्रति-पादलेलें आहे.

२६. आमच्या प्रतिपादनावर वरील सर्व अक्षेप घ्यावयाला जागा आहे हें आम्ही नाकबूल करीत नाहीं. परंतु प्रश्न असा कीं, यांपैकीं किती अक्षेपांत तथ्य आहे ? मानवी जीवन अगदीं गुंतागुंतीचें व वैचित्र्यपूर्ण असल्यानें त्यांत उद्भवणारे सारे प्रश्न एकाच साच्यांत घालून सोडवितां येत नाहींत. व्यक्ती-व्यक्तीच्या आकांक्षा व त्या तृप्त करून घेण्याचे मार्ग भिन्नच नव्हे तर अन्योन्य विरोधीहि असूं शकतात आणि ही स्थिति जोवर बदलत नाहीं तोंवर अराजकतेची संभवनीयता तरी राहणारच. शासन-संस्थेची अवज्ञा करणें केव्हांच समर्थनीय नसतें असें कोणालाहि म्हणतां येत नाहीं. तिचें सर्वाधिकत्व म्हणजे सर्व प्रश्नांचा निर्णय करणारी औपचारिक सत्ता असें आम्ही म्हटलें हेंहि खरेंच; पण शासन-संस्थेचा कारभार नेहमीं शहाणपणाचा असतो असा आपला अनुभव असल्यानें आणि तो तसा असतो हें मान्य केल्याशिवाय वरील विधान चुकीचें आहे असें कोणीहि म्हणूं शकत नाहीं. नागरिकांची निष्ठा संपादन करण्यासाठीं शासन-संस्थेनें इतर संस्थांच्या बरोबरीनेंच धडपड केली पाहिजे असेंहि आम्हीं म्हटलें; परंतु तिला तशी धडपड खरोखरी कारवीच लागते हें खरें नाहीं काय ? जोंपर्यंत रयतेच्या फार नाहीं थोड्या मागण्यांची पूर्तता व्हावयाची शिल्लक असते तोंपर्यंत शासन-संस्थांना या साऱ्या अटींना पात्र राहूनच शक्य झालें तर व शक्य होईल तेथपर्यंत दिवस काढावे लागतात. बिस्मार्क विरुद्ध रोमन कॅथॉलिक धर्मपंथ, सिनफेन विरुद्ध ब्रिटिश सरकार, रिझॉर्जिमेंटो (Resorgimento) अवधींतला ऑस्ट्रिया विरुद्ध इटलीची रयत याचा झगडा, आणि शेवटचें उदाहरण म्हणजे झारकालीन रशिया विरुद्ध तेथल्या क्रांति-संस्था याच्यांतील झगड्यांचा इतिहास पाहिला म्हणजे वरील विधानाविरुद्ध कोणालाहि आक्षेप घेतां यावयाचा नाहीं. आणि अमेरिकेंतला दारूबंदीचा अनुभवसुद्धां हेंच सांगतो कीं, कायदा ज्यांच्यावर लादावयाचा त्यांनाच जर तो न्याय्य आहे असें वाटलें नाहीं तर तो पूर्णांशानें कधींहि अंमलांत आणतां येत नाहीं.

२७. कायदा व न्याय यांची समव्याप्ति आमच्या मीमांसेंत मान्य केलेली नाहीं असा आक्षेप तिच्यावर करण्यांत येतो आणि तो आम्हांस मान्य आहे. परंतु कायदा व न्याय यांची नेहमींच समव्याप्ति नसते असें प्रत्यक्ष व्यवहारांत आपण ज्या अर्थानें म्हणतों त्याच अर्थानें तें विधान करण्यांत

आलेलें आहे. एकादा कायदा अन्यायी आहे असें आपण जेव्हां म्हणतों तेव्हां तो कायदा व न्याय यांचा अर्थाअर्थी कांहींहि संबंध नाहीं याची ती कबूली होय. प्रत्यक्ष परिणामानें तसें सिद्ध होण्यापूर्वी तो न्यायी आहे असें आपण म्हणत नाहीं. ज्यांच्यावर त्याचा अंमल व्हावयाचा त्यांनीं तसें म्हटल्यानंतर तो न्यायी ठरतो. कायदा घडविला जातो तेव्हां तो मुळांत तटस्थ वृत्तीचा असतो. ज्यांच्या पदरीं तो टाकण्यांत येतो ते त्याला न्यायी वा अन्यायी ठरवितात. मागण्यांची पूर्तता करणें हें कायद्याचें अपेक्षित कार्य असल्यानें तें त्यानें यशस्वीपणें केलें तरच त्याला नैतिक मूल्य प्राप्त होतें, म्हणजे त्याच्याशीं ज्यांचा संबंध येतो त्यांनीं तसें जाहीर केलें म्हणजे त्यांचा नैतिक भलेपणा सिद्ध होतो. उदाहरणार्थ, केवळ पुरषांनाच मताधिकार देणारा कायदा घ्या. तो अन्यायी आहे अशी स्त्रियांची ओरड चालू आहे तोंवर तो न्यायी आहे असें आपणांस म्हणतां यावयाचे नाहीं. तसेंच १९२७ चा ब्रिटिश कामगार-संघाचा कायदा (British Trade Union Act) वर्ग-विग्रह निर्माण करणारा आहे असा निषेध कामगारसंघाच्या सभासदांकडून सर्वत्र होत असतांना तो न्यायी आहे असा आग्रह आपण धरूं शकणार नाहीं. कायदे करण्याचा अधिकार शास्त्रतः ज्यांना होता त्यांनी ते केले म्हणून त्यांना कायदा असें म्हणावयाचें एवढेंच. पण त्यांची फलश्रुती ज्यांच्या पदरीं बांधावयाची त्यांनीं ते कायदे न्यायी आहेत अशी पावती फाडल्या-शिवाय ते न्यायी ठरत नाहींत.

२८. शासन-संस्थेचें ध्येय तत्त्वतः निश्चित असलें तरी तिच्या सर्वच कृतींत त्या ध्येयाची प्रेरणा असते हे मात्र आम्ही नाकबूल करतों असा यानंतरचा आक्षेप आहे. तथापि त्यामुळें बिचकून जाणचें कारण नाहीं. कारण आमचें म्हणणें अनुभव-सिद्ध आहे. नागरिकांच्या अंतर्यामीं बीजरूपानें अस-णाऱ्या सर्व शक्तींचा साक्षात्कार त्यांना ज्या योगें होईल अशी परिस्थिति कधींकाळीं निर्माण झाली होती काय? कांहीं विशिष्ट हक्क नागरिकाला असल्याशिवाय हा आत्मप्रत्यय त्याला येऊं शकत नाहीं असें आम्हीं म्हटलें होतें. ते हक्क शासन-संस्थेनें खरोखरी त्याला कधींकाळीं मिळवून दिले होते काय? शासन-संस्था चांगली कां वाईट हें ठरवावयाला वरील प्रश्नाच्या उत्तरापेक्षां अधिक चांगला निकष नाहीं. १७८९ पूर्वीच्या फ्रान्समध्यें अथवा

१९१७ पूर्वीच्या रशियामध्यें सर्व प्रजेचें हित करूं पाहणारे कायदे केंव्हांतरी झाले होते आणि त्या कायद्यांत प्रजा-हित-बुद्धि प्रतिबिंबित झाली होती व ते प्रजेनेंहि मान्य केले होते असें कोणालाच प्रामाणिकपणें म्हणतां येणार नाहीं. शासन-संस्थेचे हेतु तरी शुद्ध असतात व ती निदान आपल्या प्रयत्नांची पराकाष्ठा करते येवढें तरी श्रेय तिला द्यावयाला हवें असे यावर कोणी उत्तर देईल. त्याचें प्रत्युत्तर हें कीं, तिच्या कृत्याचा परिणाम ज्यांच्यावर व्हावयाचा त्यांनाच या बाबतींत निर्वाळा देतां येईल. आपल्या मागण्या न्याय्य असून त्यांची पूर्तता झाली पाहिजे असें फ्रेंच लोकांना व रशियन जनतेला वाटत होतें आणि तत्कालीन राज्यपद्धतीमुळें त्यांची पूर्तता होणें अशक्य झालें होते असें १७८९ मध्यें फ्रेंचांनीं व १९१७ मध्ये रशियनांनीं स्पष्टपणें ठरवून टाकलें. त्यांचा हा निर्णय चुकीचा होता असें कां म्हणावे हें आम्हांस तरी समजत नाहीं.

— ४ —

२९. समाज-हित-संवर्धन हें जें शासन-संस्थेचें ध्येय त्या ध्येयानें प्रेरित होऊन सर्व कायदे करण्यात आलेले असतील तरच ते समर्थनीय ठरतात. म्हणजे ध्येय-सापेक्ष उपक्रम हें कायद्याचें स्वरूप असले पाहिजे असा निष्कर्ष यावरून निघाला. या दृष्टीनें पाहतां शासन-कार्याचें (Government) स्वरूप विश्वस्तांकडे (ट्रस्टीकडे) सोंपविलेल्या व्यवहारासारखें असून हें कार्य लोकहित-बुद्धीनें उरकलें जावें अशी अपेक्षा करण्याचा हक्क जनतेला असतो. अर्थात् सरकाररूपी विश्वस्त या विश्वासाला जागतो कीं नाहीं हें तिच्या-शिवाय दुसऱ्या कोणालाच ठरवितां येत नाहीं.

३०. शासन-संस्थेच्या नांवानें आपल्याच नागरिक-बंधूंना अमुक करा तमुक करूं नका असे हुकूम सोडणारे मूठभर लोक म्हणजे सरकार, हा सरकार या शब्दाचा अखेरचा अर्थ होय. सरकारला हे हुकूम शहाणपणानें करतां येत असले तर त्याच्याजवळ सत्ता टिकून राहते. आपल्या कमी-अधिक तीव्र मागण्यांची पूर्तता या मूठभर लोकांनीं करावी या अपेक्षेनें असंख्य नागरिकांनीं यांच्या भोवतीं गराडा घातलेला असतो. सरकार या

नात्यानें त्यांनीं केलेल्या उपक्रमामुळे जास्तींत जास्त मागण्यांची पूर्तता या लोकांना करतां येत असली कीं, त्यांच्याजवळ चातुर्य वा शहाणपणा आहे असें म्हणावयाला हरकत नाहीं. जनतेच्या भावना व विचार यांच्याशीं ते जितके अधिक परिचित असतील तितक्या अधिक प्रमाणांत, रयतेचें जास्तींत जास्त समाधान होण्यासाठीं आपण कोणतें धोरण स्वीकारावें याचा त्यांना साधक-बाधकपणें विचार करतां येतो. समाजांत स्वातंत्र्य व समता असणें अगत्याचें कां याचा खुलासा यावरून होईल. कारण स्वातंत्र्य असलें तरच आपल्या मागण्या सरकारपुढें निवेदन करणें लोकांना शक्य होते आणि त्यांचा योग्य तो विचार केला जाईल असा विश्वास त्यांना वाटतो तो केवळ समतेमुळे.

३१. आम्हीं यापूर्वी वर्णिलेल्या हक्कांचा प्रत्यक्ष उपयोग समाजाकडून होत राहिला कीं, तेथें स्वातंत्र्य व समता हीं दोन्हींहि नांदतात. परंतु मनुष्यप्राणी संगति-प्रिय असला तरी राजकारणांत तो उत्साह-शून्य व रूढि-प्रिय असतो. व्यक्ति या नात्यानें त्याला स्व-सामर्थ्याची जाणीव क्वचितच असते. ही जाणीव त्याला आहे असें मानलें तरी त्याच्या एकट्याच्या अंगीं स्वतःच्या गरजांची दाद लावून घेण्याची ऐपत याहिपेक्षां कमी असते. सध्यां राष्ट्रांचा विस्तारच एवढा मोठा झाला आहे कीं, त्यांत एकट्या दुकट्याचें ओरडणें अरण्य-रुदनवत् ठरतें. आपल्या मागण्या सरकारच्या गळीं उतर-विण्याबाबतींत सहमत असणाऱ्या इतर नागरिकांबरोबर संघटना केल्याशिवाय त्याला त्या प्रभावी करतां येत नाहींत. म्हणूनच समाजांत संघ नी संस्था असणें अत्यंत महत्त्वाचें आहे. जनतेच्या अनुभवाचें महत्त्व शासन-संस्थेला पटवून देण्याचें काम अशा संस्थांकडूनच होत असतें. एरव्हीं शासन-संस्थेचें लक्ष तिकडे जात नाहीं. समाजांत आपल्याला विवक्षित स्थान मिळावें या हेतूनें नागरिकांनीं स्वयंस्फूर्तीनें केलेल्या प्रयत्नांचें दृश्य स्वरूप म्हणजे या संस्था होत. शासन-संस्थेच्या ध्येयसिद्धीच्या दृष्टीनें साऱ्याच संस्था महत्त्वाच्या असतात असें नव्हे. उदाहरणार्थ, क्रिकेट-संघाचा राजकारणाशीं बहुधा कांहींच संबंध असत नाहीं. परंतु आपल्याला इष्ट ते कायदे शासन-संस्थेकडून करवून घ्यावेत याचकरतां अन्य पुष्कळ संस्था प्रयत्न करीत असतात आणि तसे कायदे प्रत्यक्ष होणें न होणें यांवरच त्यांचें यशापयश अवलंबून असतें. मालक-

वर्गाचा संघ, कामगार-संघ, राष्ट्रीय नाट्य-शाळेचा पुरस्कार करणारी संस्था यांसारख्या संस्था आपल्या आकांक्षा शासन-संस्थेच्या पदरांत बांधण्याच्या खटपटीत असतात व शासन-संस्थेकडून होणाऱ्या कायद्यांत इष्ट तो बदल घडवून आणणें हेंच त्यांचें जीवन-कार्य असतें.

३२. आपल्या सदस्यांना पाहिजे तें मिळवून द्यावयाची ताकद जवळ असली तरच या स्वयंप्रस्थापित (Voluntary) संस्था नि संघ जगतात. त्यांच्यांतली जीवनशक्ति त्यांना सरकारकडून मिळत नाहीं. उलट, पुष्कळदां १८२४ पूर्वीच्या कामगार-संघाप्रमाणें, सरकारी विरोधाला तोंड देऊनच त्यांना जगावे लागतें. मनुष्य प्राण्याच्या अनुभवापोटीं निर्माण झालेल्या गरजांचा सहजाविष्कार अशा संस्थांच्याद्वारे होत असतो. समाज-जीवनाचें क्षेत्र अत्यंत विस्तृत असल्यामुळें त्याचें नियमन फक्त शासन-संस्थेकडून होणें इष्ट आहे असें मानलें तरी ते शक्य होत नाहीं आणि म्हणून समाज-जीवनाला विशिष्ट वळण दिल्याचें बरेंचसें श्रेय या संस्थांकडे जातें. किंबहुना असेंहि म्हणतां येईल कीं, संस्था जितक्या विविध व त्यांची संख्या जितकी अधिक तितकें समाज-जीवन अधिक भरघोंस असतें. यावरून सहजच असा निष्कर्ष निघतो कीं, अशा संस्थांच्या जीवनक्रमांत शासन-संस्थेकडून हस्तक्षेप जितका कमी होईल तितकें तें उभयपक्षीं अधिक हितावह होय. सरकारची या संस्थांवरची हुकमत शक्य होईल तोंवर नुसती औपचारिक व अव्यक्त असावी. या संस्थांचा जगण्याचा मूलभूत हक्क शासन-संस्थेनें मान्य करावा, मानवी जीवनाला अशा कांहीं बाजू (उदाहरणार्थ धार्मिक) असतात कीं, तेथें ही सत्ता गाजविण्याचा उपद्व्याप शासन-संस्थेनें केला की, समाजाचे नुकसान होतें या गोष्टीची जाणीव सरकारनें ठेवावी, कारण जेथें मूलभूत श्रद्धा व तीव्र भावना यांचा प्रश्न येतो तेथें नागरिकांनीं आपला दृष्टिकोन व्यक्त करण्यासाठीं आपण होऊन निर्मिलेल्या संस्थांचें आकर्षण अधिक जोरदार ठरून त्यामुळें सरकारची हुकमत त्यांना अर्थशून्य व पोकळ वाटूं लागते. उपर्युक्त परिस्थितीमुळें शासन-संस्थेच्या सर्वाधिकाराबद्दल जनतेच्या अंतःकरणांत जरूर तो भावनेचा जिव्हाळा उत्पन्न होत नाहीं आणि तदभावीं जनतेच्या निष्ठेंत जिवंतपणा वा कार्यक्षमता असत नाहीं.

३३. एवंच निष्कर्ष हा कीं, समाज-जीवनाला मूलतःच अनेक बाजू

असतात. त्या परस्परांशीं निगडित असल्या तरी तत्त्वतः त्या प्रत्येकीचें स्वतंत्र असें वैशिष्ट्य (federal) असतें. शास्त्रोक्त कायदा क्षणभर दृष्टीआड केल्यास तो निर्माण करणारी शासन-संस्था व इतर संस्था यांचा प्रकृतिधर्म एकच असून पहिली इतरांहून भिन्न वा वरिष्ठ असूं शकत नाहीं. आपल्या अनुयायां-साठीं इतर संस्थांनी घालून दिलेले नियम व सरकारी कायदे यांचा संबंध विधायक स्वरूपाचा असला कीं, सरकारी कायद्यांचें कार्य यशस्वीपणे होतें. या संस्था सरकारपुढें अनेक मागण्या मांडीत असतात आणि ज्यांच्या पूर्तते-मुळें समाजाचें जास्तींत जास्त समाधान होईल अशांनाच कायद्याचें रूप देण्याचा प्रयत्न सरकारनें केला पाहिजे. शिवाय या कायद्यांचा परिणाम ज्यांच्यावर व्हावयाचा त्यांच्याशीं आस्थेनें विचार-विनिमय केल्याखेरीज सरकारनें ते करूं नयेत. राजकारणांतल्या पूर्वानुभवाचा शक्य तेवढा उपयोग करून अंमलांत आणिले गेलेले कायदेच तेवढे बहुधा यशस्वी ठरतात. उदाहरणार्थ, इंग्लंडमधल्या हेल्थ इन्शुरन्स (Health Insurance) सारख्या महत्त्वाच्या योजनेची उभारणी वैद्यकीय व आणखी कांहीं समाज-मान्य संस्था यांचा पदोपदीं सल्ला घेऊन करण्यांत आली म्हणूनच ती यशस्वी झाली हें प्रत्येकाला ठाऊक आहे. तत्संबंधीं कायद्यांचा अंमल करीत असतांना उद्भवलेल्या प्रत्येक प्रश्नासंबंधानें तज्ज्ञांचें व ज्यांच्यावर त्या कायद्याचे आघात व्हावयाचे त्यांचेंहि समाधान होईल यासाठीं परिश्रम घेण्यांत आले होते, व त्यामुळेंच त्या काय-द्याचें कार्य व्यवस्थितपणें होत आहे. संबंधी व्यक्तींचा सल्ला घेतल्यानें त्यांची संमती नेहमीं मिळतेच असें नाहीं. तथापि अखेरचे निर्णय करण्यापूर्वी आपल्या ज्ञानाचा उपयोग करण्यांत आला व आपला पूर्वानुभव कितपत महत्त्वाचा आहे हें पाहण्यांत आलें हा अनुकूल ग्रह त्यांच्या ठिकाणीं उत्पन्न होतो. जनतेच्या कोणत्या आकांक्षा मान्य करावयाच्या कोणच्या नाहींत हें ठर-विण्याचा अधिकार शासन-संस्थेचाच; परंतु त्या मान्य वा अमान्य करतांना संबंधी नागरिकांच्या मनांत, शासन-संस्था ही आपल्याला विरोध करणारी वा आपल्याहून वरिष्ठ अशी संस्था आहे असा विकल्प येऊं नये. एवढी गोष्ट साधली कीं, कायदे-निर्मितीच्या प्रक्रियेंत आपलाहि समावेश झाला आहे व तींत आपल्याला सक्रिय भाग घेतां येतो अशी भावना त्यांच्या अंतःकरणांत निर्माण होऊन त्यांना जरूर तें समाधान लाभतें.

३४. वरील उदाहरणांतून एक मोठेंच तत्त्व निष्पन्न होत असल्याचें दिसून येईल. समाज-जीवनाच्या बाजू अन्योन्य-संश्लिष्ट असल्या तरी त्या प्रत्येकीचें एक स्वतंत्र वैशिष्ट्य असल्यामुळें कायद्याचा एकतंत्रीपणा जेवढा कमी तेवढें समाजहित अधिक, हेंच तें तत्त्व होय. निरनिराळ्या वर्गाचे हित-संबंध रक्षण करणाऱ्या संस्था व सरकार यांचे संबंध जिव्हाळ्याचे असले पाहिजेत. ते जितके अधिक जिव्हाळ्याचे, तितक्या अधिक प्रमाणात, होऊं घातलेल्या कायद्याची परिणामकता वाढते, एवढेंच नव्हे, तर कायदा म्हणून तो अस्तित्वांत आल्यावर त्याचा अंमलहि अधिक सुव्यवस्थितपणें करतां येतो. स्वेच्छेनुसार वाटेल तो निर्णय घेण्याचा अधिकार कायद्यानें प्रस्थापित झालेल्या प्रत्येक सरकाराला असतो व त्याचें आसन स्थिर असेतोंपर्यंत त्याला आपण होऊन अधिकार-संन्यास घ्यावयाची जरूरी नाहीं हें कबूल. तथापि आपल्या मागण्यांची पूर्तता करण्याचा प्रयत्न सरकारकडून होत आहे अशी खात्री जनतेला वाटेनाशी झाली कीं, ते सरकार टिकून राहण्याची शक्यता कमी होऊं लागली असें समजावें. लोकांनीं स्वेच्छेनें निर्मिलेल्या संस्था कांहींतरी विधायक कार्य करीत असतात हें एकदां मान्य केले कीं, जनतेचा विश्वास संपादण्याचा उत्तम मार्ग म्हणजे राज्य-कारभार तंत्रांशी या संस्थांचा प्रत्यक्ष व जिव्हाळ्याचा संबंध निर्माण करणे हाच होय. जनतेच्या जीवनक्रमावर परिणाम करणारा कोणताहि उपक्रम तिच्याशीं विचारविनिमय केल्याविना करण्यांत येऊं नये. तसें झाल्यास तो न्याय्य आहे वा त्यामुळें होणारे परिणाम इष्ट असतील असें तिला वाटत नाहीं. उलट तत्संबंधीं लोकांचें म्हणणें काय आहे तें पूर्णपणें ऐकून घेण्याचा प्रयत्न केल्यानंतर त्यांची भूमिका स्वीकारली नाहीं तरी वरच्यासारखा गैरसमज ते करून घेत नाहींत. समाज-हितसंवर्धन हे सरकारचे कर्तव्य होय; परंतु सरकारी संस्थाची कार्य-पद्धति पाहावी तर तिच्याकडून लोकहिताचा अनुनय होण्याऐवजीं ती जनतेची अडवणूक मात्र करतांना दिसते. विद्यमान शासन-संस्थेच्या पदरीं अपयश येण्याचें मुख्य कारण, असली ही कार्यपद्धतीच होय.

३५. या प्रतिपादनांतून आणखीहि एक प्रमेय निघतें आणि त्याचें महत्त्व सांगावें तेवढें थोडेंच होईल. समाज-जीवनाच्या बाजू परस्पर-संश्लिष्ट पण स्वतंत्र असल्यामुळें शासनाधिकार जितक्या विस्तृत प्रमाणांत विभागले

गेले असतील तितक्या प्रमाणांत शासन-संस्थेचें कार्य अधिक प्रभावी होतें. सत्तेचें हें विकेंद्रीकरण अवश्यक कां याची मुख्य कारणें तीन—

(१) निरनिराळ्या प्रादेशिक विभागांतले कायदे तेथल्या लोकांच्या संमतीने झालेले असले कीं, त्यांच्या बऱ्यावाईट परिणामाची जबाबदारी ओघानें त्या लोकांवरच पडते. आणि अशी जबाबदारी असली कीं, कायद्याचे मूळचे हेतु काय होते व ते अंमलांत आल्यानंतर त्याचे प्रत्यक्ष परिणाम काय होतात याविषयीं तेथले लोकमत अधिक जागरूक राहतें. उलट सत्ता एकाच ठिकाणीं केंद्रिन झालेली असली आणि तेथूनच सर्व कायदे बाहेर पडत असले कीं, त्या कायद्यांचें लोकांकडून होणारें आज्ञावंदन क्वचित्‌च विधायक स्वरूपाचें असतें. लोक ते कायदे पाळतात पण ते एकाद्या यंत्राप्रमाणें. आणी-बाणीच्या प्रसंगीं सरकारशीं जिव्हाळ्याचे सहकार्य केल्याशिवाय इष्ट ती हेतु-सिद्धि होत नाहीं व वर उल्लेखिलेली जबाबदारीची भावना अंतःकरणांत नसल्यानें असलें सहकार्य सरकारला मिळत नाहीं.

(२) यानंतरचें दुसरें कारण म्हणजे केंद्रीकरणामुळें वैचित्र्यशून्यता निर्माण होते. स्थलकालानुसार राज्यकारभारांत बदल करण्याची बुद्धि सत्ताधिकाऱ्यांना होत नाही. राज्यकारभाराचा व्याप भलताच मोठा झालेला असल्यामुळें त्यांना नवीन उपक्रम करून पाहणें संकट-प्राय वाटतें. कारण ते अयशस्वी ठरल्यास बहुधा प्रमाणाबाहेर नुकसानी होते व त्यामुळें कोणत्याहि नवीन योजनेबद्दल सत्ताधिकाऱ्यांना आकर्षण वाटत नाहीं व आपल्या कारभारांत चुका शक्य तेवढ्या कमी व्हाव्यात एवढा एकच कटाक्ष ते बाळगतात. आणि—

(३) शेवटचें कारण असें कीं, केंद्रीकरणामुळें वेळेचा प्रश्न कसा सोडवावा हें समजत नाहीं. कार्यकारी मंडळ वा विधि-मंडळ यांसारख्या संस्था विवक्षित दिवशीं कांहीं ठराविक तासच काम करूं शकतात. त्यांच्यापुढील प्रश्नांची संख्या एवढी मोठी व ते प्रश्नहि इतके विविध असतात कीं, एककेंद्री राज्यशाहींत हीं मंडळें दिङ्मूढ होऊन जातात. कामाच्या रगाड्यामुळें विचारार्ह गोष्टी एकतर अजीबात हाताळल्याच जात नाहींत, अथवा पुष्कळदां त्यांचा सर्व बाजूंनीं विचार होण्याऐवजीं घाईघाईनें त्यांची वासलात लावावी लागते. अशा स्थितींतून उद्भवणाऱ्या अनर्थांचीं ढळढळीत उदाहरणें पाहिजे असल्यास

इंग्लंडमधील राज्य-संस्थांकडे दृष्टि टाकावी. त्यांच्यावर हिंदुस्थानच्या भवितव्याची जबाबदारी आहे. पण तत्संबंधी प्रश्नांचा विचार करायला त्यांना वर्षातून सामान्यतः फक्त दोन दिवस मिळतात, आणि लोकसभेंत जमा-खर्चाचें अंदाजपत्रक मांडलें जाण्यापूर्वी फक्त चार-दोन तासच कार्यकारी-मंडळाला तें पाहावयास मिळतें.

३६. सध्यांपेक्षां शंभर वर्षापूर्वी राज्यकारभारांतलें हें केंद्रीकरण कमी धोक्याचे होते. कारण त्या वेळीं शासन-संस्थेचे कार्य-क्षेत्र फार लहान होतें. सध्यां तिला समाजासंबंधानें उद्भवणारे एकूणएक प्रश्न हाताळावे लागत असल्याने तिच्या ठिकाणी कार्य-चापल्य व लवचिकपणा असणे अवश्यक झालें आहे. त्यासाठी तिला मदत करूं शकणाऱ्या अनेक कार्य-शाखा निर्माण करून व त्यांना पुरेसे अधिकार देऊन आपलीं बरींचशीं कामें त्यांच्यावर सोंपवावीं लागतील. हा प्रश्न नुसताच प्रादेशिक स्वरूपाचा नाही. अर्थात् लंडन, मँचेस्टर, न्यूयॉर्क, बर्लिन अथवा पॅरिस यांसारख्या शहरांना सर्व स्थानिक प्रश्न स्वतःच्या जबाबदारीवर सोडवितां आले पाहिजेत; ते सोडवीत असतांना त्यांत मध्यवर्ति सरकारचा हस्तक्षेप होऊं नये आणि अशा कोणत्याहि बाबतींत नवीन उपक्रम करावा असें त्यांना वाटल्यास केंद्रीय सरकारची मंजुरी घेण्याची जरूरी असतां कामा नये हें खरेंच. परंतु विकेंद्री-करणाचा प्रश्न जसा प्रादेशिक तसा व्यावसायिकहि आहे. लँकाशायर, कॅन्सास वा बेडन या शहरांना ज्याप्रमाणें स्थानिक स्वायत्त संस्थांची जरूरी असते त्याप्रमाणें निरनिराळ्या व्यवसायक्षेत्रांतहि—उदाहरणार्थ, कपाशीचें उत्पादन व तत्संबंधीं धंदे घ्या—यांतहि वरच्यासारख्याच नियंत्रण-संस्था असणें जरूर आहे. व्हिएन्ना, लिव्हरपूल अथवा टोकीयोमधील स्थानिक संस्था त्या त्या शहरांतील अंतर्गत सुख-व्यवस्थेसाठीं स्वतांचे नियम बनवूं शकतात. तद्वत्च भिन्नभिन्न व्यवसाय-क्षेत्रांतहि जरूर त्या मर्यादा सांभाळून स्वतंत्रपणें नियम करावयाला जागा असते. कायदे-निर्मितीचे, किंबहुना राजकारणांतले सर्वच्या सर्व प्रश्न फक्त प्रादेशिक स्वायत्ततेच्या तत्त्वावर सोडवितां येत नाहींत. कारण समाजांतले भिन्नभिन्न वर्ग निरनिराळ्या हेतूंनीं कार्य-प्रवृत्त होत असतात व प्रादेशिक स्वायत्तता देऊन त्यांचें समाधान करूं पाहणें म्हणजे लोक-व्यवहारच आपल्याला समजला नाहीं असें म्हणावें लागेल. प्रत्येक कालखंडांत कायद्यांचा

परिणाम जसा विशिष्ट स्थल-मर्यादेंत होतो तसाच तो विवक्षित व्यवसाय-क्षेत्रांतहि होतो आणि त्या क्षेत्रांत स्वतंत्र संस्था निर्माण करून त्यांच्याकडूनच जोंपर्यंत हे कायदे बनविले जात नाहींत तोंपर्यंत त्या कायद्यांचा अंमल यशस्वीपणे करतां यावयाचा नाही. समाजांतील स्थित्यंतरें-विशेषतः आर्थिक स्थित्यंतरें-ज्या वेगानें घडून आलीं त्या वेगांत, समाजाचें नियंत्रण करूं पाहणाऱ्या शासन-संस्थेंत मात्र स्थित्यंतरें झालीं नाहींत व सद्यःकालीन संस्कृतीच्या दुरवस्थेचें कारण या घटनेंतच मुख्यतः आहे.

— ५ —

३७. आतांपर्यंतच्या विवेचनाचा इत्यर्थ असा : उत्तरोत्तर वाढत्या प्रमाणांत लोकहित-संवर्धन करणारे कायदे शासन-संस्थेकडून झाले पाहिजेत. पूर्वग्रहदूषित होऊन शासन-संस्थांकडून सध्यां कायदे केले जातात हा त्यांच्यांतला मोठाच दोष होय. इतर नियंत्रण-संस्थांप्रमाणें न्यायाची विशिष्ट कल्पना उराशीं बाळगून त्यांनीं आपल्या कार्याची आंखणी केलेली आहे. घरदार, जमीनजुमला ज्याला असेल त्यालाच नागरिक म्हणावें व त्याचें रक्षण करणें हें आपलें पहिलें कर्तव्य होय ही अठराव्या शतकांतली विचारसरणी या कल्पनेंत अभिप्रेत असून बेबंद सत्ताधिकाऱ्यांच्या तावडींत सांपडण्याचा प्रसंग ओढवूं नये ही मध्यम-वर्गीयांच्या मनांतली भीति त्यांत व्यक्त झालेली आहे. न्यायाची वरील कल्पना स्वीकारून स्वातंत्र्य व समता यांचा लाभ शासन-संस्थेनें करून दिला, पण तो मुख्यतः प्रॉपर्टीवाल्या लोकांना. फ्रान्स व जर्मनीच्या दिवाणी कायद्यांतलीं मूलतत्त्वें पाहिलीं म्हणजे केवळ हातावर पोट भरणारे लक्षावधी स्त्री-पुरुष त्या देशांत होते हें ध्यानांतहि येत नाहीं. या स्त्री-पुरुषांच्या करार-स्वातंत्र्याचें दिवाणी कायद्यांनीं रक्षण केलें, पण त्यांना राबवून घेणाऱ्या मालक-वर्गाच्या दृष्टीनें पाहिलें म्हणजे करार-स्वातंत्र्याच्या भ्रमाचा भोपळा फुटतो. सबब, कायद्यानें उपलब्ध होणारे हक्क वा सवलती एकजात सर्व नागरिकांना कशा मिळतील इकडे यापुढे आपल्याला लक्ष पुरवावें लागेल.

३८. रोम-मधील सामान्य लोकांकरितां (Plebians करितां) खास न्यायमंदिर व द्वादशाध्यायी कायदा (The Law of the Twelve Tables)

निर्माण होण्यापूर्वीं त्यांची जी स्थिति होती तीहून आपली स्थिति फारशी भिन्न नाहीं. न्यायाचे क्षेत्र अधिक विस्तृत करण्याचा प्रयत्न या दोन उपायांनीं करण्यांत आला. जे उच्च-कुलीन नाहीत त्यांना कायद्यांचें रक्षण नाहीं अशी स्थिति तत्पूर्वी होती आणि तद्वतच सध्यां ज्यांना स्थावर-जंगम मिळकत नाहीं त्यानाहि नागरिकत्वाच्या हक्काचा खराखुरा उपभोग घेतां येत नाहीं. बौद्धिक वा आर्थिक बंधनं झुगारून देऊन आपण स्वतंत्र झालें पाहिजे ही जाणीव उत्तरोत्तर अधिक तीव्रतेने होत असून लोकांनीं राष्ट्रीय शिक्षण व कामगार-संघ या दोन्ही गोष्टी शासन-संस्थेच्या गळीं उतरविल्या आहेत. तसेंच प्रॉपर्टीवाल्या लोकांच्या हिताहिताबरोबर आपल्याहि सुखदुःखाची दखल तिला घ्यावयाला लावून न्यायाची कल्पना विस्तृत करावयाला ते शासन-संस्थेला भाग पाडीत आहेत. अर्थात् हें सारें घडवून आणीत असतांना त्यांना ठेंचाळावें लागलें आहे. पूर्व-कालीन रोममध्यें सरदार वर्गाकडून इतरेजनांना देऊं केलेल्या सवलती जशा अर्धवट असत तशाच सांप्रत कालींहि जनतेला मिळत असलेल्या सवलतीसुद्धा अर्धवटच आहेत. समाज-व्यवस्थेची एकहि बाजू अगदीं पाहिजे तशी बदलून घेतां येत नाहीं. उदाहरणार्थ, कामगार-संघाने निर्दिष्ट केलेल्या विवक्षित क्षेत्राबाहेर करार-स्वातंत्र्याला रक्षण देण्यांत आलेले आहे, पण त्यामुळें मालक-वर्गाचेहि हक्क अबाधित राहिले आहेत. रोमच्या कायदे-मंडळांत सरदारांचें संख्याधिक्य असल्यामुळे त्यांचेहि हक्क असेच अबाधित राहिले होते. पूर्वीं रोममधील धर्माधिकाऱ्यांच्या सभेकडून (College of Pontiffs) दाव्याचीं कारणें व दावे-दरखास्ती लावण्याचे नियम ठरविण्यांत येत असत. पण या नियमांचें गौडबंगाल फ्लेव्हिअसच्या अमदानीपूर्वी तरी सामान्य नागरिकांना उकलतां येत नसे. एवंच, रूढी व परम्परा यांनीं त्या वेळीं श्रमजीवि लोकांची जशी गळचेपी झाली तशीच आजहि होत आहे.

३९. नागरिक उच्च-कुलोत्पन्न असला तर ठीक; तो तसा नसला कीं, त्याच्यावर पुष्कळशी बंधनें इतिहासकालीन रोममध्यें घतलेलीं असत. या बंधनांतून पुढे पुढे त्यांची मुक्तता—म्हणजे अंशतः मुक्तता—झाली ती कायद्यानें. हाच प्रकार सध्यां आपल्या बाबतींत होत आहे. समाजाचें आर्थिक अवस्थांतर झालें कीं, कायद्याच्या अंतरंगांतहि स्थित्यंतर झालें पाहिजे. कारण अशा

अवस्थांतरांमुळें सामाजिक मागण्यांची वाढ होते व त्यांची पूर्तता न झाल्यास कायद्यांचा कायदेपणा संपुष्टांत यावयाला लागतो. येऊं घातलेल्या आर्थिक अवस्थांतरामुळें मताधिकार सर्वांना देणें भाग पडेल आणि त्यासरशीं राजकीय संस्था काबीज करून घेऊन राज्यकारभाराचीं सूत्रें जनता आपल्या हातीं घेईल. आतांपर्यंत आपल्या मिजाशींत शासन-संस्थांनीं अवमानलेल्या मागण्यांची पूर्तता जेणें करून होईल त्याच तऱ्हेने हे लोक त्यांना (शासन-संस्थांना) राबवून घेतील. सत्ता त्यांच्या ताब्यांत गेल्याबरोबर अवघ्या एका शतकापूर्वी राजकारणी मुत्सद्यांना अव्यवहार्य वाटणाऱ्या साऱ्या गोष्टी न्यायाच्या ठरतील. पूर्वीच्या सत्ताधिकाऱ्यांनीं आपलें वर्चस्व टिकविण्याकरतां समाजावर बंधनें घातलीं होतीं तशींच बंधने हे लोक स्वतःचें वर्चस्व अबाधित राहावें म्हणून यानंतर घालतील. कायदा, नीति व धर्म यांच्या पूर्वीच्या व्याख्या बदलून त्यांचा नवीन राजवटींतील व्यवहाराशीं समन्वय करण्यांत येईल. जुन्या लोकव्यवस्थेंत ज्याप्रमाणें विशिष्ट जीवन-मूल्यें शिष्ट-संमत होऊन राहिलीं होतीं तशींच, पण नव्या जमान्याला अनुकूल अशीं मूल्यें आदरणीय म्हणून समजलीं जातील. नव्यानें डोकें वर उचलणारा वर्ग पदच्युताना केवळ नाडण्यासाठींच सत्ता काबीज करीत नसतो तर पदच्युतांची नाडणूक करणें म्हणजेच न्याय होय व पदच्युतांचे हक्क ज्या तत्त्वावर काढून घेण्यांत येतात तीं न्याय्य आहेत असें खुद्द नागविले जाणाऱ्यांनीं कबूल करावें असा त्यांचा दावा असतो. याला उदाहरण आजच्या रशियाचें. नागरिकांच्या मालमत्तेवर आक्रमण करणें म्हणजे मोठ्यांतलें मोठें पाप होय हें मागच्या पिढीचें म्हणणें थेट या धर्तीचेंच होतें. आपलीं बायका-मुलें उपाशी राहिलीं तरी हरकत नाहीं, पण शेजाऱ्याची चोरी करावयाची नाहीं असें म्हणणाऱ्या मनुष्याला पूज्य मानण्याची त्या पिढीची तयारी होती.

४०. अशा रीतीनें कायद्यानें चार-दोन वर्गांची तब्येत सांभाळण्याऐवजीं त्याला दिवसेंदिवस अधिक अधिक लोकांचें हित पाहावें लागत आहे व पाहावें लागणार आहे. सध्यांच्या समाज-स्थितींत रयतेला कांहीं हक्क असणें अपरिहार्य असल्याबद्दल आम्हीं मागेंच सांगितलें असून रयतेचे हे हक्क शासन-संस्थेनें मानले पाहिजेत या बंधनाचें पूर्वीचें स्वरूप नुसतेंच जें नैतिक

होतें तें क्रमाक्रमानें कायदेशीर होत आहे. या प्रक्रियेबरोबर शासन-संस्थेला व्यक्तीच्या खासगी मालमत्तेचा सर्रहा उपयोग करावा लागत आहे. सरकारच्या तोंडाकडे पाहावें न लागतां श्रीमंतांना संपत्तीच्या जोरावर पुष्कळशा सुखसोयी उपभोगतां येतात. धनिक वर्गाच्या खिशाला चाट बसवून सरकार या सुखसोयी सामान्य जनतेला देण्याचा उपक्रम करीत आहे. द्रव्य-बळ विशिष्ट वर्गाजवळ न राहतां तें हळूं हळूं विभागलें जात असल्यानें न्यायाची कल्पना अधिक विस्तृत होत असून ती समाजाच्या कान्याकोंपऱ्यांत फैलावत असल्यामुळे बहुजन समाजाला उपर्युक्त हक्क उपभोगावयास मिळत आहेत.

४१. शेवटचे आणखी दोन मुद्दे सांगावयाचे राहिले. राजकारणांतली ही नवीन प्रक्रिया अनिवार्य आहे असे म्हणावयाला कांहींच साधन नाहीं. तसेंच सार्वजनिक शांतता अबाधित राहून हें स्थित्यंतर घडून येईल याचीहि खात्री नाहीं. ही प्रक्रिया वा अवस्थांतर अनिवार्य आहे कीं कसे याबद्दल आपल्याला म्हणतां येईल ते एवढेंच कीं, द्रव्य-बलाच्या संक्रमणाचें जें स्वरूप आज दिसत आहे तें पाहतां सत्ता जनतेच्या हातीं जाणार व त्याबरोबर मूठभर लोकांचें हित पाहण्याऐवजीं सरकारी कायद्यांना अखिल जनतेच्या हिताची कदर बाळगावी लागेल. उलट समाजांतर्गत आर्थिक व्यवस्थेला जर कां एकाएकीं भलतेंच अनपेक्षित वळण लागलें तर त्यासरशीं राजकीय सत्ता कांहीं थोड्या लोकांच्या हातीं जाईल आणि स्वार्थावर दृष्टि ठेवून उपरिनिर्दिष्ट हक्कांचे स्वरूप हे लोक पार बदलून टाकतील.

४२. वर निर्देशिलेलें राजकारणांतलें अवस्थांतर शांततेला धक्का न लागता घडून येईल याचाहि भरंवसा नाहीं. आपापल्या न्यायविषयक कल्पनांना लोक घट्ट चिकटून असतात आणि आपण होऊन कोणीहि सहसा सत्ता-त्याग करीत नसतो. राजकीय सत्ता तत्त्वतः जनतेजवळ असली तरी राज्यकारभारांतली कायदेशीर सत्ता मात्र कांहीं थोड्या लोकांच्याच हातीं असते व ती हलविणारे सूत्रधार निराळेच असतात. राजकारणांतला लोकांचा हा धनीपणा व कायदेशीर सत्ता यांच्यामध्यें सुसंवादित्व उत्पन्न करण्याचा एकच मार्ग आहे व तो म्हणजे शासन-संस्थेनें जनतेला अप्रतिहतपणें सवलती देत राहणें. तसें होत राहिलें तरच शांततेला धक्का पोहोचणार नाहीं. घटना कायद्यान्वयें

हें संवादित्व निर्माण करतां येण्यासारखें नसलें कीं नव्या मनूंतील सत्ताधारी पाशवी बलाचा उपयोग करून आपली हुकमत प्रस्थापित करतात. या अवस्थांतराला एकाद्या तीव्र उद्रेकाचें स्वरूप येण्याचा संभव आहे. आपली संस्कृति इतकी नाजूक व गुंतागुंतीची आहे कीं जर का तिच्यावर मोठ्या प्रमाणांत आघात झाले तर ती त्यांतून सहीसलामत बाहेर पडणार नाहीं. म्हणून अखंडितपणें सुधारणा करीत राहिलें पाहिजे हा एकच मार्ग बुद्धीला सुचतो. परंतु मनुष्य-प्राणी नेहमींच विवेकानें वागतो असें नव्हे आणि म्हणूनच विवेकाचा जय होईल असा निर्वाळा देतां येत नाहीं.

शासन-संस्थेची संघटना ३

शासन-संस्थेची आंतर-रचना कशी असावी हें सांगणें म्हणजे रयत व कायदा या उभयतांमधील संबंध कसे असावेत हें सांगणे होय. हे संबंध घडविण्यांत रयतेचा हात असला तर थोड्या फार अंशानें त्या शासन-संस्थेला लोकशाही म्हणतात. आणि तिला बाजूला बसवून हे संबंध तिच्यावर लादण्यांत येत असतील त्या ठिकाणीं थोड्याफार प्रमाणांत राजशाही किंवा एकसत्ताक राज्यपद्धति आहे असें म्हणावें.

२. यांपैकीं कोणत्याहि एकाच निर्भेळ स्वरूपांत शासन-संस्था असूं शकत नाहीं. कारण, पूर्णस्वरूपी लोकशाहीनें कुठल्याहि बाबतींत निर्णय देतांना सर्वच्या सर्व नागरिकांचा सल्ला घेतला पाहिजे, आणि निर्भेळ राजशाहीला कायदे बनविण्याचे व ते जारी करण्याचेहि श्रम स्वतःच घेतले पाहिजेत. परंतु सद्यःकालीन समाज आकारानें एवढा मोठा आहे कीं, कोणत्याहि जातीच्या शासन-संस्थेला एकच एक तत्त्वावर काम करतां येत नाहीं.

३. साधारणतः आपली प्रत्यक्ष गांठ पडते ती मिश्र स्वरूपाच्या शासन-संस्थेशीच. फ्रान्स अथवा इंग्लंडांतल्याप्रमाणें कांहीं समाजांत सत्तेचा कांटा लोकशाहीकडे अधिक ढळता असल्याचें दिसतें, तर रशिया वा इटलीप्रमाणें कांहीं ठिकाणीं एक-सत्ताक पद्धतीवर उघडउघड अधिक भर दिलेला

आढळतो. कुठें लोकशाही विधि-मंडळाच्या पाठीशीं असणाऱ्या मंत्रि-मंडळाला जवळजवळ कुल-मुखत्यारी असते, तर स्वित्झर्लंडप्रमाणें कांहीं ठिकाणीं, कायदे-मंडळच मंत्रि-मंडळावर जवळजवळ पूर्णाधिकार गाजवितें, पण कायदे-मंडळाचा लगाम मात्र मतदारांच्या हातीं असतो. अन्यत्र अमेरिकन संयुक्त संस्थानांप्रमाणें, दोन्ही मंडळांच्या अधिकार-मर्यादा न्याय-मंदिरें निश्चित करतात आणि न्यायमंदिरांचें अधिकार-क्षेत्र घटना-कायद्याच्या दुरुस्तीबरोबर कमीजास्त होत राहतें.

४. देशोदेशीं ज्या शासन-संस्थांची प्रत्यक्ष राजवट चालू आहे, त्यांचें स्वरूप तद्देशीय ऐतिहासिक परंपरांनीं निश्चित झालें असल्याचें आढळून येईल. प्रत्येक समाजाचा अनुभव निराळा, त्यामुळें जीवनांतील विविध अंगांचें त्याचें मूल्यमापनहि निराळें; आणि भिन्नभिन्न समाजांच्या मूल्य-मापनांतलें वैचित्र्य इतकें सूक्ष्म असतें कीं, अमुक तऱ्हेच्या राजकीय संस्था दुसऱ्यांपेक्षां अधिक चांगल्या असा आग्रह धरतांच येत नाहीं. सर्वसाधारणपणें एवढें म्हणतां येईल कीं, राजशाहीपेक्षां लोकशाहीच, निदान पाश्चात्य संस्कृति-प्रधान प्रकृतीला तरी अधिक मानवते. कारण लोकशाहींतले सारे दोष पत्करूनहि कायदे बनवितांना जास्तींत जास्त सामाजिक गरजा हिशेबांत घेणें जर कोठें शक्य होत असेल तर लोकशाहींतच. कारण जनतेचे टीका-प्रहार सहन करूनहि जिवंत राहण्याइतका चांगुलपणा कायद्यांच्या ठिकाणीं असला तरच ते टिकून राहूं शकतात. जबाबदारीची जाणीव वाढवून जनतेमधील कार्य-प्रवणता लोकशाही वाढीस लाविते. शासन-संस्थेकडून होणाऱ्या निर्णयांत आपलाहि हात आहे ही जाणीव नागरिकांच्या ठिकाणीं ती उत्पन्न करते एवढेंच नव्हे, तर त्या निर्णयाचें स्वरूप काय असावें हें ठरवायलाहि ती त्यांना संधि देते. लोकशाहीला हिशेबांत घ्याव्या लागणाऱ्या रयतेच्या आशा-आकांक्षांची संख्या फार मोठी असल्यानें, अन्य पद्धतींपेक्षां तिच्या कार्याची गति मंद असते असा अनुभव असला तरी, राज्य-संस्थेचें तत्त्वतः जें ध्येय असावें, तें गांठण्याची लोकशाहीची पात्रता, समाज-नियंत्रक संस्था या नात्यानें, दुसऱ्या कोणत्याहि पद्धतींत नाहीं.

५. मात्र शासन-संस्था लोकशाही स्वरूपाची असावी असें म्हटल्याबरोबर तें स्वरूप ज्यांतून व्यक्त होईल अशा संस्थाहि निश्चित झाल्या असें होत नाहीं.

कारण लोकशाहीनें आपल्या प्रकृतीस अनुरूप अशा संस्था निश्चित स्वरूपांत अद्यापीहि शोधून काढल्या नाहींत हें कांहीं खोटें नाहीं. तें कांहींहि असो, कोणत्याहि देशांतील विधि-निर्बंधांचें साकल्यानें निरीक्षण करून त्यांचें पृथक्करण केलें तर तीन जातींच्या सत्ता-प्रकाराची जरूरी लोकव्यवस्थेला लागते असें दिसून येईल.

(१) पहिल्या प्रथम सर्वसामान्य नियम घालून देणाऱ्या मंडळाची आवश्यकता उद्भवते. हे नियम सर्वच्या सर्व नागरिकांना लागू होतील अथवा अखिल जनतेच्या हिताहिताहून भिन्न हितसंबंध असणाऱ्या विशिष्ट वर्गालाच तेवढे लागू होतील. कायदे करणें हें अशा मंडळाचें काम असतें. विलायतेंतल्या लोक-सभांतर्गत राजाप्रमाणें हीं मंडळें सर्व सत्ताधारी असूं शकतील वा मँचेस्टर नगरसभेप्रमाणें तीं दुय्यम दर्जाचे कायदे करणारीं मंडळें असूं शकतील आणि त्यांच्या अधिकाराचें क्षेत्रहि त्यांच्या हातीं सत्ता देणाऱ्या कायद्यान्वयें ठरविलें जात असेल.

(२) यानंतर आपल्याला गरज पडते ती विधि-मंडळाच्या नेतृत्वाखालीं काम करीत राहून मंडळाने निर्दिष्ट केलेल्या नियमांमागील हेतु तडीस नेणाऱ्या संस्थांची. या संस्थांचें वैशिष्ट्य हें कीं, त्या स्वतःच्या अधिकार-मर्यादा स्वतःच निश्चित करीत नाहींत. यांनीं आपला कारभार ज्या तत्त्वांवर चालवावयाचा तीं कायदेमंडळाकडून ठरविण्यांत येतात आणि आपल्या कामाचा जाब यांना साधारणतः विधि-मंडळालाच द्यावा लागतो. यांच्याकडे सुपूर्त केलेल्या अधिकारांची व्याप्ति पाहूनच यांच्या कार्याकार्याची यथार्थता ठरवावी लागते. समाजाच्या राजकीय जीवनाच्या रूपरेखा विधि-मंडळकृत कायद्यांनीं ठरत असतात आणि त्यांची अंमलबजावणी करणें हें मंत्रि-मंडळाचें कार्य होय.

(३) आणि यानंतर समाजाला पाहिजे असणाऱ्या संस्था म्हणजे न्याय-कोर्टें. हीं कोर्टें दोन तऱ्हांच्या वादासंबंधानें आपले निर्णय देत असतात. पहिल्या प्रकारचे वाद मंत्रि-मंडळ व रयत यांच्या दरम्यानचे. उदाहरणार्थ, मंत्रि-मंडळानें केलेलें विवक्षित कृत्य त्याच्या अधिकार-कक्षेबाहेरचें आहे अशी नागरिकांची तक्रार आल्यावेळीं त्या अधिकार-मर्यादा कोणत्या हें ठरविण्याचें काम मंत्रि-मंडळाकडे असतां कामा नये. येरव्हीं ज्या कायद्यांना राजी राखून

मंत्रि-मंडळानें जगावयाचें त्यांनाच ते वेठीस धरतात. सबब अशा तक्रारींचा निर्णय करण्याचें काम मंत्रि-मंडळाबाहेरील संस्थेकडे दिलें पाहिजे. नाहींतर आक्षेपित कृत्य कायद्यास धरून आहे कीं नाहीं याबद्दलचा निर्णय निःपक्ष-पातीपणाचे असूं शकत नाहींत.

याखेरीज दुसरे वाद म्हणजे नागरिकांचे आपापसांतले तंटे. बनें आपल्यावर आगळीक केली असें अ म्हणतो, अशा वेळीं अनें आक्षेप घेतलेल्या कृत्याला शासन-संस्थेच्या कायद्यानें खरोखरीच बंदी केलेली होती कीं कसें, हें ठरविणें अगत्याचें असते आणि तशी बंदी असलीच तर त्या कायद्यान्वयें बला शिक्षा सुनावणें तितकेंच जरूरीचें असतें.

६. कुठल्याहि सुशासित राष्ट्रांत उपर्युक्त तीन प्रकारच्या संस्था, त्यांचीं कार्यें व त्यांतील कार्यकर्ते हे एकमेकांपासून स्वतंत्र असावेत हें तत्त्व निदान ॲरिस्टॉटलच्या कालापासून तरी राजकीय तत्त्वज्ञानांत नेहमींच गृहीत प्रमेया-सारखें मानलें जात आहे. या विभाक्तिकरणांतच राजकीय स्वातंत्र्याचें मर्म आहे असा आग्रह धरण्यापर्यंत कांहीं विवेचकांनीं, उदाहरणार्थ मॉंटेस्कनें, मजल मारली आहे.

७. पण एवढा कांटेकोरपणा आपल्याला स्वीकारतां येत नाहीं. न्याय-दानाचें काम विधि-मंडळाच्याहि कार्यक्षेत्रांत पडूं शकतें असें अगदीं शुद्ध तात्त्विक भूमिकेवरून व तर्कशास्त्राची किंचितहि गळचेपी न करतां दाखवून देतां येईल. कारण कायद्यांचा अर्थ कायदे प्रसवणाऱ्या संस्थेपेक्षां इतरांना अधिक समजतो असें म्हणणें योग्य होणार नाहीं. शिवाय प्रत्यक्ष व्यवहारांत येवढें अचूक विभक्तिकरण शक्यच होत नाहीं. कायद्याच्या अंमलबजावणींत विधि-मंडळाला हस्तक्षेप करावा लागतो व न्यायाधिकाऱ्यांनीं दिलेल्या निर्णयांचे परिणाम समाधानकारक नाहींत असें बहुतेकांना वाटूं लागलें कीं, वेळीं नवीन कायदे करून असे निर्णय फिरवावे लागतात. विधि-मंडळानें असें कांहीं न केलें तर त्याला आपलें कर्तव्यच पार पाडतां यावयाचें नाहीं. कायद्यांचा अंमल करतांना त्यांतील तत्त्वांवर तपशीलाचा वेष चढवावा लागतो आणि सध्यांच्या शासन-व्यवस्थेंत हें कार्यक्षेत्र इतकें मोठें आहे कीं, विधि-मंडळाचें कार्य याहून भिन्न आहे, असें म्हणायला अडचण पडते. आणि

शेवटीं कार्यकारी-मंडळाच्या अधिकार-मर्यादा कोर्टें निश्चित करतात (म्हणजेच विधि-मंडळाचे हेतु स्पष्ट करतात.) आणि नागरिकांचे आपआपसांतले झगडे निर्णय देऊन मिटविनात (याचाच अर्थ असा कीं, कायद्याच्या कक्षेंत नवीन क्षेत्राचा समावेश करून त्याची व्याप्ति तीं वाढवितात अगर तसें करण्याचें नाकारतात). वस्तुतः या दोन्ही कार्यांचें स्वरूप विधि-मंडळाच्या कार्यासारखेंच आहे. ज्याला इंग्लंड-अमेरिकेंत कोर्ट-निर्मित कायदा (Judge-made law) हें सार्थ नांव आहे, त्याचें क्षेत्र कायदे-मंडळानें केलेल्या कायद्यापेक्षांहि थोडें-बहुत मोठेंच आहे. शिवाय अमेरिकेंतलें कोणतेंच कायदे-मंडळ सर्वाधिकारी नाहीं. कारण त्यांच्या सत्तेचा उगम, त्यांना बदलतां न येणाऱ्या अक्षर-बद्ध घटना-कायद्यांत असून त्या कायद्याचा अर्थ लावण्याचें काम न्यायाधिशांचें आहे. सबब एकाद्या कायद्याचा कायदेशीरपणा अगर मंत्रि-मंडळाची सत्ता याविरुद्ध आक्षेप घेण्यांत आला कीं, विधि-मंडळापेक्षांहि न्यायाधिकाऱ्यांची सत्ता तेथें वरचढ ठरते. कारण विधि-मंडळाच्या अधिकार-मर्यादा स्पष्ट करण्याचें काम तेथें न्यायाधिशांवरच सोंपविण्यांत आलेलें आहे.

८. या संस्थांचें व्यक्तिशः पृथक्करण करण्यापूर्वी आणखी दोन सामान्य तत्त्वांचें विवेचन केलें पाहिजे. प्रत्येक सुनियंत्रित शासन-संस्थेला एक घटना-कायदा असतो आणि शासन-संस्थेनें आपले विधि-निर्बंध कोणत्या पद्धतीनें करावेत हें या घटनेंतून निर्दिष्ट केलेले असतें. घटना-कायद्यांचें वर्गीकरण दोन तऱ्हांनीं करतां येईल : ते लेखी असूं शकतील वा अलिखित असूं शकतील; तसेंच ते लवचीक असतील किंवा तद्विरुद्ध म्हणजे ताठर असतील. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानचा घटना-कायदा, उदाहरणार्थ, लेखी असून विधि-मंडळें, मंत्रि-मंडळें नी न्याय-मंदिरें यांचे अन्योन्य संबंध या कायद्यानेंच ठरविले गेले आहेत. स्वतःला पाहिजे असलेला अधिकार, घटनेच्या कोणत्या ना कोणत्या तरी कलमांतून निघतो हें दाखविल्याशिवाय तेथें कोणालाच हातपाय हालवितां येत नाहींत. उलट इंग्लंडची राज्य-घटना म्हणजे कायदे, कोर्टांचे ठराव आणि अलिखित संकेत यांची खिचडी आहे. लोक-सभांतर्गत राजाला आपल्या इच्छेनुसार कायदे, ठराव वा संकेत बदलून घेतां येतात आणि त्यांचे परस्पर-संबंध काय असावेत हेंहि तोच ठरवितो. पारिभाषिक शब्दांत याचा अर्थ असा कीं, घटना-कायदा व इतर कायदे या दोन्हींची योग्यता

इंग्लंडमध्यें एकाच मापानें मोजली जाते. उलट संयुक्त संस्थानच्या काँग्रेसला अध्यक्षाच्या कामांत यत्किंचित्हि फेरफार करतां येत नाहीं. परंतु इंग्लंड-मध्यें मात्र लोक-सभांतर्गत राजा मंत्रि-मंडळाच्या कामांत वाटेल तेव्हां फरक करूं शकतो.

९. राज्य-घटना लेखी असावी; कारण शासन-संस्थेंतील सत्तेची वांटणी ही बाब अत्यंत महत्त्वाची असल्यानें लेख-पत्रांतच येऊं शकणारा कांटेकोरपणा या बाबतींत असणें जरूर आहे, ही विचारसरणी सध्यां अधिकच रूढ होत असून त्यांत बरेंच तथ्य आहे असें अनुभव सांगतो. कारण घटनेचीं कांहीं तत्त्वें अतिशय महत्त्वाचीं असल्यानें तीं निरपवाद गणलीं जावींत याबद्दल आग्रह धरावा तितका थोडाच होईल. उलट, घटना विकासाक्षम असणेंहि वाईटच. कारण समाजाच्या गरजा बदलतात व त्याबरोबर समाज-नियंत्रण करणाच्या शासन-संस्थेचीहि रचना बदलणे जरूर होऊन बसतें. अमेरिकन घटना-कायद्याची उत्क्रांत्यक्षमता कुप्रसिद्धच आहे. उभयतां काँग्रेसमध्ये दोन-तृतीयांश मतांनीं ठराव आधीं मंजूर व्हावा, तदनंतर सात वर्षांच्या आंत, संघापैकीं तीन-चतुर्थांश संस्थानांनीं त्याला मान्यता द्यावी, तेव्हां कोठें घटनेंत दुरुस्ती करतां येते. एकादी योजना बदलून घेण्याचें अधिकार-शास्त्र इतकें अवजड असलें कीं, अत्यवश्यक असे फेरफार योग्य त्या वेळीं करून घेणें शक्य होत नाहीं. सध्यांच्या काळांत मजुरांच्या कायद्याचें स्वरूप व तसेंच वैवाहिक जीवनांतील जबाबदाऱ्या व हक्क सर्वत्र सारखे असले पाहिजेत. परंतु संयुक्त-संस्थानच्या राज्यघटनेनें सत्तेची विभागणी अशी कांहीं चमत्कारिक केली आहे कीं, त्यामुळें उपर्युक्त कायद्यांत जरूर तो बदल घडवून आणणें अशक्य-प्राय झालें आहे. संघांतल्या मागासलेल्या कांहीं संस्थानांत प्रतिगामी वृत्तीच्या मालक-वर्गाला अनेक गैर-वाजवी फायदे मिळतात आणि "पूर्ण भरंवसा व विश्वास" यासंबंधानें तेथल्या घटना-कायद्यांत जें एक कलम आहे त्यामुळें व्यवहारांत, निष्कांचन लोकांना दुष्प्राप्य अशा पुष्कळशा घटस्फोट-विषयक सवलती केवळ धनिकांना मात्र मिळतात. या सर्व कारणा-स्तव, राज्यघटना लेखी असावी पण ती दुरुस्त करण्याचा मार्ग साधासीधा असावा अशी गतानुभवाची शिकवण दिसते. विधि-मंडळानें घटना बदलावी, पण दुरुस्तीच्या कोणत्याहि योजनेला नेहमींपेक्षां अधिक सभासदांनीं मान्यता

दिली पाहिजे एवढाच कटाक्ष बाळगणें हा मार्ग एकंदरीनें सर्वोत्कृष्ट म्हटला पाहिजे.

१०. लोकशाही राज्य-घटना असली कीं, त्या ठिकाणीं रयतेला स्वतः होऊन कायदे सुचविण्याचा हक्क (Initiative) दिलेला असावा व तसेंच विशिष्ट परिस्थितींत रयतेचें मत अजमाविण्याचा निर्बंध (Referendum) शासन-संस्थेवर घातलेला असला पाहिजे, असें कित्येकांचें म्हणणें आहे. याचें कारण सांगण्यांत येतें तें हें कीं, विधि-मंडळांतले सभासद कायद्याचें ढोबळ स्वरूप निश्चित करतात आणि रयत कायदे-निर्मितींत भाग घेते म्हणजे ती आपल्यातर्फे सभासद म्हणून कांहींजणांना वरील मंडळांत पाठवून देते, यापलिकडे कांहीं नाहीं. पण येवढ्यानें आपल्या जीवनाला इष्ट तें वळण लावणें रयतेला शक्य होत नाहीं. यासाठीं स्वतः कायदे सुचविण्याचा हक्क रयतेला असला पाहिजे. तसें झालें तरच लोकेच्छेला कांहींतरी मूर्तस्वरूप येतें. कधीं कधीं विधिमंडळांत घाटत असणाऱ्या योजना लोकांना नको असतात. अशा वेळीं लोक-मताचा कौल घेतला पाहिजे असा निर्बंध असला कीं, जनतेला ती हाणून पाडतां येते. अशा रीतीनें रयत-शाही (Direct Government) म्हणजे प्रातिनिधिक राज्यपद्धतीची अवश्यक पुरवणी होय व ती नसली कीं, रूसोनें ब्रिटिश जनतेविषयीं म्हटल्याप्रमाणें, रयतेला स्वातंत्र्य असतें तें निवडणुकींच्या मोसमांतच—इत्यादि.

११. परंतु हें म्हणणें म्हणजे आपल्यापुढील प्रश्नांचें स्वरूप काय, व राज्य-कारभारांत लोक-मताचा उपयोग जास्तींत जास्त कोणत्या प्रसंगीं व कोणत्या ठिकाणीं होतो, हें आपल्याला समजलें नाहीं असें म्हटलें पाहिजे. सध्यां सर्वच राष्ट्रांतला मतदार-वर्ग अतिशय मोठा झालेला आहे. त्यामुळे त्याला (म्हणजे अखिल जनतेला), राज्यविषयक सर्व प्रश्नावर नुसतें होय अगर नाहीं यापेक्षां अधिक उत्तर देतां येत नाहीं. कायद्यांतील तत्त्वाइतकेंच तपशीलालाहि महत्त्व असतें, आणि मतदारांना तपशील तेवढा हाताळतां येतो. विद्यमान समाजशासनाचें स्वरूपच असें आहे कीं, तेथें रयत-शाहीचें हत्यार निकामी ठरतें. त्यामुळें विधि-मंडळापुढें असणाऱ्या योजनेंतील ज्या मुद्यावर चर्चा व्हावयाला पाहिजे त्यावर ती होऊं शकत नाहीं. बरें, त्या योजनांत जरूर त्या दुरुस्ती करून त्या निर्दोष कराव्यात असें म्हणावें तर

रयत-शाहींत तसें करावयाला वाव मिळत नाहीं. तत्त्वासंबंधीं कांहीं स्थूल प्रश्न—उदाहरणार्थ, विद्युच्छक्तीचा पुरवठा ही बाब राष्ट्रीय असावी, कीं खासगी धंद्याची असावी वगैरे—लोकमतावर सोडवावेत. परंतु या स्वरूपाच्या प्रश्नांशिवाय इतर प्रश्न अतिशय नाजूक व गुंतागुंतीचे असतात. त्यामुळें मतदारांना ते आकलनहि होत नाहींत अगर त्यांविषयी त्यांना आस्थाहि वाटत नाहीं आणि म्हणूनच त्या बाबतींत ते निर्णय तरी काय देणार ?

१२. रयत-शाहीवरील आक्षेप येवढ्यानेंच संपत नाहींत. सरकारपुढील प्रश्न एका विवक्षित स्वरूपांत मांडले तरच रयत-शाहींत कार्य-निष्पत्ति होऊं शकते; परंतु सारे प्रश्न अशा ठराविक सांच्यांत बसूं शकत नाहींत. याशिवाय रयत-शाहींत आणखी कांहीं आनुषंगिक दोष आहेत आणि त्यामुळे होणारे परिणामहि समाधानकारक नाहींत. रयत-शाही, प्रातिनिधिक राज्यपद्धतींशीं सर्वस्वीं विसंगत आहे. कारण, त्यामुळें कायदेनिर्मितीची जबाबदारी प्रतिनिधींवर राहावयाची, ती राहत नाहीं. अशा रीतीनें जबाबदारी विभागून गेल्यामुळें लोक-प्रतिनिधींचें कार्य मधून मधून खंडित होतें व त्यांत सुसंबद्धता येऊं शकत नाही; रयतेला आपल्या प्रतिनिधींनीं केलेल्या कार्याला चांगलेंहि म्हणतां येत नाहीं व वाईटहि म्हणतां येत नाहीं. विधि-मंडळानें केलेल्या कायद्यांची भलाई बुराई लोकमतावरून ठरवावी यांत वावगें कांहींच नाहीं, परंतु कायदा घडविण्याच्या तंत्राबद्दलहि लोकमत काय आहे हें अजमाविलें पाहिजे, ही गोष्ट देखील रयत-शाहीत गृहीत धरली जाते. प्रतिनिधींपुढें येणाऱ्या सर्वच योजना-संबंधींची माहिती रयतेला असत नाही, त्यांतील बारकावाहि त्यांना समजत नाहीं, अशा परिस्थितींत लोकमत काय हें समजून घेतलें पाहिजे असा आग्रह धरणें या गोष्टीला राज्यशास्त्राच्या दृष्टीनें कांहींच महत्त्व नाहीं. आपल्या विशिष्ट अनुभवानें ज्यांच्या ठिकाणीं या बाबतींत मत देण्याची पात्रता आली आहे, अशांचा संबंध, त्या योजना हाताळल्या जात असतांना विधि-मंडळाशीं आला आणि तदनंतर त्यांचें रूपांतर कायद्यांत झालें कीं, मुद्याची गोष्ट होऊन गेली—पण त्यासाठीं रयत-शाहीची जरूर नाहीं. विधि-मंडळांत घाटत असलेल्या योजनांमुळें कित्येक व्यवसाय-क्षेत्रांत बरा-वाईट परिणाम होण्यासारखा असतो. या घटकांचे प्रतिनिधी व विधि-मंडळाचे सभासद एकत्र येऊन विचारविनिमय करण्याची योजना शासन-संस्थेत

असली कीं, आपला कार्यभाग झाला. जनतेच्या आरोग्य-संरक्षणाची योजना विधि-मंडळांत चर्चिली जाणार आहे असें आपण समजूं. अशा वेळीं डॉक्टर, मजूर-संघ व तत्सम दुसऱ्या संस्था यांना, आपलें म्हणणें विधि-मंडळाकडे सुपूर्त करण्याचें साधन, शासन-संस्थेनें दिलें तर त्यामुळें जेवढी फलनिष्पत्ति होईल त्यापुढें नुसत्या लोक-मत-पृच्छेची कांहींच पत्रास नाहीं. एवंच, राज्य-कारभारांत बहुधा उपयोग होतो तो तज्ज्ञांच्या संघटित, सयुक्तिक व दीर्घानुभवानें बनविलेल्या मताचा; सर्वसाधारण जनतेच्या मताचा नव्हे. अमुक अमुक योजना नकोत येवढें सांगण्यापलिकडे लोकमताची धांव सहसा जात नाहीं. लोकमतावर रूढीची जबरदस्त पक्कड असल्यामुळे, लोकमताच्या सत्तेचा सवतासुभा निर्माण केल्यानें, समाज-व्यवस्थेंत नवीन उपक्रम करणें प्रयासाचे होऊन बसतें असा आतांपर्यतचा अनुभव असून, त्याचें ढळढळीत उदाहरण स्वित्सर्लंडमध्यें पाहावयास मिळते.

— २ —

१३. सद्यःपरिस्थितींत कायदे-मंडळाच्या निवडणुकी सार्वजनीन मताधिकारावर झाल्या पाहिजेत तरच मंडळाला मतदारांतर्फे व मतदारांशीं अधिकारवाणीनें बोलतां येईल. मंडळांतील सभासदांची संख्या अशा हिशेबानें ठेवलेली असावी कीं, त्यामुळे ज्या त्या सभासदांचा मतदार-संघ वाजवीपेक्षां मोठा न होतां, त्यांतील मतदाराशीं सभासदाला निकटचा संबंध ठेवता यावा. पण ती संख्या भलतीच मोठीहि असतां कामा नये; कारण, त्यामुळे मंडळांत कोणत्याहि विषयावर खरीखुरी चर्चा होऊं शकत नाहीं. रशियांतील सोव्हिएट सरकारची कॉंग्रेस, उदाहरणादाखल, घ्या. तिचा आकार एवढा मोठा आहे कीं, तिच्यांत एकट्या-दुकट्या सभासदाचें अस्तित्व कुठच्या कुठें लोपून जातें, आणि तिला एकाद्या नोंदणी-बुकाचें स्वरूप येऊन त्यांत कोणत्यातरी जबरदस्त राजकीय पक्षानें गाजविलेल्या हुकमतीचीच तेवढी नोंद होत राहते. ठरलेल्या मुदतीनंतर मंडळानें लोकमताचा कौल घेतला पाहिजे व सर्वसामान्य परिस्थितींत त्यानें स्वतःच आपली आयुर्मर्यादा कमी अगर अधिक करतां कामा नये. साधारणतः खालील दोन गोष्टी साधूं शकतील अशा बेतानें मंडळाची मुदत ठरविण्यांत आलेली असावी : कांहींतरी भरीव कामगिरी

करून दाखवितां येईल व मंडळांतील कामकाजाच्या पद्धतीची सभासदांना पूर्ण माहिती होईल इतकी ही मुदत मोठी असली पाहिजे. परंतु मतदार-वर्ग व मंडळ यांच्या विचारांत परकेपणा उत्पन्न होईल इतकी ती प्रदीर्घहि असूं नये. सन १९११ पूर्वी सात सात वर्षांनीं निवडणुकी होण्याची पद्धत इंग्लंड-मध्यें असे. आणि या दीर्घतेमुळें, बदलत्या लोकमताचा ध्वनी, मंडळांत क्वचितच ऐकूं येई. आणि या उलट संयुक्त संस्थांच्या प्रतिनिधि-गृहा-(The House of Representatives)चीं दोन वर्षे ही मुदत अत्यल्प असल्यानें एक निवडणूक होते न होते तोंच फेर-निवडणुकीची विवंचना सभासदांना लागून राहते व येवढ्या अवधींत तेथील कायदे-निर्मितीच्या तंत्राची माहिती आपल्याला होईल हीहि आशा त्याला नसते. एकंदरीनें पाहतां विधि-मंडळाची मुदत पांच वर्षांची ठेवावी म्हणजे सारा कार्य-भाग साधतो.

१४. विधि-मंडळाच्या निवडणुका साधारणतः पक्षनिष्ठेवर व्हाव्यात. सांप्रतचा मतदार-वर्ग एवढा मोठा व त्यांतले हितसंबंधहि इतके विविध आहेत कीं, त्यांचें वर्गीकरण व संघटन झाल्याशिवाय मतदारांना अमुक गोष्टी हव्यात अगर नकोत हें निश्चय-पूर्वक सांगतांच येत नाहीं. नवीन नवीन कल्पना वा योजना यांना तोंड पाडून राष्ट्रांतले पक्षोपपक्ष हेंच कार्य करीत असतात. मतदारवर्गाला इष्ट व स्वीकरणीय वाटतील अशीं तत्त्वें निवडा-वयाचीं व त्यांची पूजा बांधीत राहून त्यांवर आधारलेले कायदे निर्माण करून घेणें हें आपलें उद्दिष्ट आहे असा निर्वाळा निरनिराळे पक्ष आपापल्या मत-दारांना देत असतात. अशा रीतीने प्रातिनिधिक राज्य-पद्धति, पक्षभेद व पक्ष-संघटना यांवर अधिष्ठित असणें जरूर आहे, असें स्थूल मानानें म्हणतां येईल. तदभावीं कोणत्याहि योजनांचा सुसंबद्ध कार्यक्रम आंखतां येत नाहीं आणि या कार्यक्रमाचें कायद्यांत रूपांतर करून घ्यावयाला आवश्यक असा सुसंघटित पाठिंबा विधि-मंडळांत मिळत नाहीं. रयतेच्या अनिवार्य गरजांतून एक विशिष्ट-जीवन-पद्धति उत्क्रांत होत असते. ती सुस्पष्ट करण्याचें काम हे पक्षोपपक्षच (त्यांच्यामधले सर्व दोष मान्य करूनहि) करीत असतात.

१५. राष्ट्रांतले प्रचलित मतसंप्रदाय व राजकीय पक्ष यांची संख्या समसमान असत नाहीं, या सबबीवर दोन गोष्टी प्रतिपादण्यांत येतात आणि

त्या दिसावयाला आकर्षक असल्या तरी त्यांची प्रत्यक्ष फलश्रुति मात्र समाधानकारक नाहीं असा अनुभव आहे. राष्ट्रांतलें राजकारण पक्षभेद-प्रधान असतें तेव्हां समाजांतील भिन्नभिन्न मतांचें वर्गीकरण करण्याची पद्धत अत्यंत कृत्रिमच असावयाची याबद्दल वाद नाहीं. उदाहरणार्थ, इंग्लंडमध्यें हुजूरपक्ष (Conservative party) व मजूरपक्ष हेच दोन पक्ष आहेत असें मानलें तर दोघांविषयींहि जिव्हाळा न वाटणाऱ्या शेंकडों नागरिकांना उभयतांपैकीं कोणाचा तरी हात धरणें याशिवाय दुसरा मार्ग उरणार नाहीं. अशा परिस्थितींत बहुपक्ष-पद्धति (Multiple party-system) जी बहुधा गटशाही (Group-system) या नांवानें ओळखिली जाते, तिचा अवलंब केला तरच शासन-संस्था समाजांतील निरनिराळ्या प्रचलित मत-प्रवाहांशीं सुसंवादी राहूं शकते असा आग्रह धरण्यांत येत असतो.

१६. परंतु फ्रान्स व जर्मनीमध्यें या गटशाहीचा जो अनुभव आला तो पाहतां तिच्यांत दोन मोठेच दोष आहेत असें दिसतें. कारण विधि-मंडळाला पाठीशीं घातल्याशिवाय कोणालाच कांहींहि काम करतां येत नाहीं आणि गटशाही अस्तित्वांत असली कीं, विधि-मंडळाला कह्यांत ठेवण्याचा एकच मार्ग राहतो, तो म्हणजे मंडळांत आपल्या बाजूनें मताधिक्य होऊन तें आपल्या मुठींत राहील इतक्या गटांची मोट बांधणें. अशानें "विशिष्ट कार्याची जोखीम विशिष्ट पक्षाची" या तत्त्वाची गळचेपी होऊन त्याऐवजीं गनिमी काव्याचें राज्य सुरू होतें, विधि-मंडळाच्या कार्य-पद्धतींत सुसंगतता वा भरघोसपणा येत नाहीं आणि तदभावीं मंडळाचें धोरण चांगलें कां वाईट याची पारखहि करतां येत नाहीं. या पद्धतींतली दुसरी गोम जर्मनीमध्यें दिसून आली. ती ही कीं, गटशाहीची प्रवृत्ति तत्त्वाभोंवतीं सत्ता केंद्रित करण्याऐवजीं ती व्यक्तीभोंवतीं केंद्रित करण्याकडे असते. फ्रान्समधल्या सामान्य मतदाराला फरक समजतो तो हुजूरपक्ष (Royalist group) व समाज-सत्तावादी पक्ष यांच्यामधला. पण या दोहोंच्या दरम्यान असे पुष्कळ गट असतात कीं, ज्यांच्यामधले सूक्ष्म मतभेद स्पष्टपणें सांगणें अशक्यप्राय आहे. इंग्लंडमधल्या वा संयुक्त संस्थानांमधल्या मतदारांना आपली धडपड कशाकरितां आहे याची स्पष्ट कल्पना असते. तसेंच आपल्या पक्षाचा जय झाला कीं, आपल्याला इष्ट ते कायदे होणार याचीहि त्याला खात्री असते.

पण फ्रान्समध्यें मात्र दोन टोंकांच्या दोन पक्षांपैकीं एकहि जोंवर अधिकारारूढ होत नाहीं तोंवर, ज्याच्या बरोबर जनतेला नांदावयाचें तें सरकार व जनतेच्या आकांक्षा, यांचें ना सोहेर ना सुतक असा प्रकार होतो. याशिवाय गटबाजीचा आणखीहि एक दोष असा कीं, विधि-मंडळांत सरकार-पक्षाचा पराभव झालाच तर तो तत्त्वासंबंधानें मतभेद होऊन होत नाहीं, तर निरनिराळ्या गटांना आपल्या पुढ्यांत ओढण्यासाठी जी झुंज चाललेली असते त्यामुळें; आणि ही झुंज चालण्याचें कारण हें कीं, पुष्कळसे गट खिशांत घालून त्यांच्याशीं संगनमत केलें तरच, हातीं सत्ता येऊन तिचा जास्तींत जास्त उपभोग घेण्याचा मोका संगनमत करणाऱ्या प्रत्येक गटाला मिळतो.

१७. पक्षांची संख्या समाजांतील मत-प्रवाहांच्या संख्येपेक्षां कमी असते, या सबबीवर आणखी एका गोष्टीचा आग्रह धरण्यांत येतो तो हा कीं, "एकंदर पडलेलीं मतें व निरनिराळ्या पक्षांना मिळालेलीं मतें यांच्या प्रमाणावर विधि-मंडळांतील पक्षांच्या प्रतिनिधींची संख्या बसविलेली असावी म्हणजे ती मतसंख्या-प्रमाणानुसारी (Proportional representation) असावी; अन्य कुठल्याहि तत्त्वानें ही संख्या मुकर करण्यांत आली कीं, निवडणुकींतून व्यक्त झालेल्या मतदारांच्या आकांक्षा धुळीला मिळतात, किंबहुना, अशा प्रतिनिधींकडून केले जाणारे कायदे लोकमत-विरोधीहि असूं शकतात; स्थूल मानानें सारख्या आकाराचे मतदार-संघ कल्पून राष्ट्राची विभागणी करावयाची, आणि त्यांतल्या ज्या उमेदवारांना जास्त मतें पडतील त्यांना विधि-सभेंत जागा द्यावयाची, या इंग्लंडमधील पद्धतीचा एक दुष्परिणाम असा कीं, सबंध राष्ट्रांतून एकाद्या पक्षाला मिळालेल्या वट्ट मत-संख्येच्या मानानें फार मोठ्या प्रमाणांत त्या पक्षाचे प्रतिनिधी विधि-सभेंत येऊं शकतात; अन्य पक्षांतर्फे भरपूर मते पडूनहि त्या पक्षाला विधि-मंडळांत प्रतिनिधित्व मात्र अत्यल्पच लाभतें. उदाहरणार्थ, १९२४ सालीं निवडणुका झाल्या त्या वेळीं कॉमन्स-सभेंत हुजूर-पक्षीय सभासदांचें संख्याधिक्य भलतेंच मोठें होतें, परंतु एकंदर मत-संख्येच्या मानानें हुजूर-पक्षाला फार थोडीं मतें पडलीं होतीं. उलट प्रागतिक-पक्षाला लक्षावधि मतें मिळून व आपल्या पाठीशीं फार मोठा लोकसमुदाय आहे हें सिद्ध करतां येऊनहि त्या पक्षाच्या प्रतिनिधींची संख्या मात्र अगदींच उपेक्षणीय होती."

१८. या आक्षेपांत तथ्य आहे, याबद्दल वाद नाहीं. पण पक्ष-प्रतिनिधींची संख्या ज्या त्या पक्षांना मिळालेल्या मत-संख्येच्या प्रमाणावर निश्चित केलेली असावी या प्रतिपादनांतले नुसते तात्त्विक गुण विचारांत घेऊन भागावयाचें नाहीं, तर ते अंमलांत आणल्यानें प्रत्यक्ष काय घडून येतें हें पाहिलें पाहिजे. यामुळें मुख्यत्वेंकरून दोन परिणाम झालेले आहेत— (१) पहिला म्हणजे त्यायोगें पक्षांच्या कारवायांना जोर चढतो व दुसरा म्हणजे विधि-सभेंत कोणत्याच मुख्य पक्षाला मताधिक्य न मिळतां अल्प-संख्याकांचे प्रतिनिधि सत्तारूढ होऊन त्यांचीच राजवट पुष्कळदां सुरू होते. त्यामुळें मंडळाकडून मंजूर होणाऱ्या कायद्यांत सुसंगतता येऊं शकत नाहीं, संयुक्त प्रधान-मंडळ बनवावें लागतें आणि या मंडळाच्या कार्य-पद्धतीत गटबाजीचे सारे दोष असतात. एका मतदार-संघानें एक प्रतिनिधि पाठवायचा या पद्धतीनें निवडणुका होऊन अस्तित्वात आलेल्या प्रधान-मंडळाला विधिसभेत मताधिक्य मिळालें आहे; पण आतांच म्हटल्याप्रमाणे प्रधान-मंडळाचा पाठपुरावा करणाऱ्या प्रतिनिधींना एकंदरीनें मतदारांचा फारसा पाठिंबा मिळालेला नाहीं, अशी प्रत्यक्ष परिस्थिति आहे असे आपण समजून चालूं. अशा वेळीं आपल्याला विधि-मंडळांत लाभलेले मताधिक्य लोकमताविषयीं दिशाभूल करणारें आहे ही गोष्ट मंत्रि-मंडळाला दृष्टीआड करतां येत नाही. व त्यामुळे त्याच्या स्वैर-वृत्तीला आपोआपच पायबंद बसतो. इंग्लंडमध्यें, उदाहरणार्थ, १९२४ सालीं हुजूर-पक्षीय मंत्रि-मंडळ होते. त्याने मनांत आणिले असतें तर त्याला उमराव-सभेंत सुधारणा करतां आल्या असत्या अगर संरक्षक जकातीहि बसवितां आल्या असत्या; कारण त्या पक्षाला पाठिंबा देणाऱ्यांची तशी तीव्र इच्छा होती. पण या दोन्हीहि गोष्टी त्याला करतां आल्या नाहींत; कारण त्याला मिळालेल्या मताधिक्याचें स्वरूपच असें होतें कीं, तसें करण्याचें मनोधैर्य त्याला झालें नाहीं. तसा प्रयत्न केल्यास त्याचा परिणाम पुढील निवडणुकीच्या वेळीं स्वपक्षावर होईल अशी त्याला भीति वाटली. शिवाय हेंहि ध्यानांत ठेविलें पाहिजे कीं, कोणत्याहि विशिष्ट मत-प्रवाहाचा जोरदारपणा त्या मताचा पक्ष निवडणुकींत किती मतें मिळवूं शकतो यावरूनच फक्त अजमावतां येत नाहीं. कायदा प्रत्यक्ष घडवितांना अनंत बारीकसारीक गोष्टी विचारांत घेऊन जर तो घडविला गेला तरच तो जनतेंत मान्यता पावतो.

कायद्याचें स्वरूप अशा अनंत व सूक्ष्म गोष्टींनीं बनलें जातें ही गोष्ट प्रचलित पद्धतीवर टीका करणाऱ्यांना कदाचित् उमजावयाचीसुद्धां नाहीं. आणि येथें हेंहि निक्षून सांगितलें पाहिजे कीं, हातीं असलेल्या मताधिक्याच्या अभिप्रेत मर्यादा प्रधान-मंडळानें ओलांडल्या–म्हणजे त्याचा त्यानें अन्याय्य फायदा घेतला कीं, त्याला पुढील निवडणुकींत कृत-कर्माचें प्रायश्चित्त घ्यावें लागतें, एवढेंच नव्हे, तर त्यानंतरच्या सरकारकडून पहिल्याच्या योजना बदलल्याहि जातात.

१९. विधि-मंडळांतील सभासदत्वाच्या हक्कावरील निर्बंध व अटी सर्व नागरिकांना सारख्या लागू असल्या पाहिजेत आणि त्या शक्य तेवढ्या कमीहि असाव्यात. सध्यां आहेत त्याहून त्या अधिक कडक असाव्यात असा आग्रह आगामी कालांत धरावा लागेल; कारण, फक्त वयाची एक अट नागरिकांनीं पाळिली कीं, त्यांच्यावर दुसरा कसलाच निर्बंध सध्यां तरी नाहीं. त्याचा परिणाम असा होतो कीं, वकिलीसारखे व्यवसाय व विधि-मंडळाचें सभासदत्व या दोन गोष्टी विलक्षण जुळत्या असल्यानें अशा व्यवसायांतल्या व्यक्ति, श्रीमान माणसें, घरंदाज लोक, तसेंच एखाद्या जोरदार संस्थेचे (उदाहरणार्थ, इंग्लंडमधील खाणी मालकांच्या संघाचे) सभासद–अशांना विधि-मंडळांत काम करून दाखवायला जेवढा अवसर सांपडतो तेवढा इतर सभासदांना मिळत नाहीं. यास्तव विधि-मंडळांतल्या कामासारख्या कामाचा अनुभव असल्याचा दाखला प्रत्येक सभासदेच्छूनें निवडणुकीला उभें राहण्यापूर्वी दिला पाहिजे असा आग्रह धरणें वावगें होईलसें वाटत नाहीं. उदाहरणार्थ, निवडून येण्याअगोदर प्रत्येक उमेदवारानें नगरपालिका अगर त्यासारख्या अन्य संस्थेंत कांहीं वर्षें काम केलें असलें पाहिजे अशी एखादी अट ठेविल्यास विधि-मंडळाच्या सभासदांची पात्रता पुष्कळच वाढेल. सभासदांना पगार असणेंहि आवश्यक आहे. नाहींतर निष्कांचन व्यक्तींनीं निवडून येण्याची अपेक्षाच ठेवूं नये हें उत्तम. पगाराच्या अभावीं विधि-मंडळाच्या कामांत आपला सारा वेळ खर्च करणें श्रीमंतांशिवाय कोणालाच परवडावयाचें नाहीं.

२०. साधारणतः विधि-मंडळाची एकच सभा असावी. द्विदल कायदे-मंडळ असणाऱ्या कुठल्याहि एककेंद्री (Unitary) शासनसंस्थेचें परीक्षण केल्यास असें दिसून येईल कीं, त्यामुळें विशिष्ट हितसंबंध असणारे लोक

डोईजड होऊन बसतात. याला पुरावा इंग्लंडमधील उमराव सभेचा. दुसऱ्या विधि-मंडळाचा तत्त्वतः कांहीं उपयोग आहे हें सिद्ध करणें अवघड आहे. कारण, सियेजनें म्हटल्याप्रमाणें पहिल्या सभागृहाशीं दुसरें नेहमींच सहमत राहत असलें तर ते फुजूल ठरतें आणि त्याचा पहिल्याशीं मतभेद होत असला तर त्याचें अस्तित्व अनिष्ट ठरतें. दुसऱ्या विधि-मंडळामुळें विशिष्ट हितसंबंध असणारे लोक डोईजड होतात ही गोष्ट मान्य करूनहि त्याची तरफदारी दोन मुद्यांवर करण्यांत येत असते. पहिला हा कीं, पहिल्या सभेकडून घिसाड-घाईनें व पोक्त विचाराशिवाय केलेले कायदे जेथल्या तेथें जिरविण्यासाठीं दुसरे सभागृह असणें आवश्यक आहे आणि दुसरा असा कीं, सरकार-पक्षाच्या संकल्पित योजनांचें तंत्रदृष्टया शोधन करण्याची पात्रता असणारी संस्था असणें जरूरीचें असतें. परंतु असें म्हणणे म्हणजे दुसऱ्या सभा-गृहाच्या (१) घटनेचा आणि (२) तिच्याकडे कामें कोणतीं असावींत व तिच्या अधिकार-क्षेत्राच्या मर्यादा काय असाव्यात हे प्रश्न उपस्थित करणें होय. आणि जातां जातां हेंहि सांगितलें पाहिजे कीं, अनेक-केंद्री (Federal) शासन-संस्थेंतहि दोन्हींपैकीं एकाद्या सभागृहाचें भलतेंच प्रस्थ माजून राहतें; याला दाखला संयुक्त-संस्थानच्या सेनेटचा.

२१. पहिल्यानें आपण घटनेचा प्रश्न घेऊं. इंग्लंडच्या उमराव सभेप्रमाणें अथवा कॅनडांतील सेनेटप्रमाणें दुसऱ्या विधि-मंडळाचे सारे सभासद सरकार-नियुक्तच आहेत अशी आपण कल्पना करूं. अर्थात् या मंडळांत जागा रिकाम्या झाल्या तर तत्कालीन सरकारच त्या ठिकाणीं नेमणुका करणार हेंहि ओघानेंच आलें. अशा परिस्थितींत लोक-नियुक्त सभेला विरोध करण्याचा हक्क सरकार-नियुक्त मंडळाला देणें अनुचित ठरेल. आतां हें मंडळ लोक-नियुक्त असलें तरीहि त्याचें अस्तित्व मोठें समर्थनीय ठरतें अशांतला भाग नाहीं. पहिल्याचे सभासद ज्या मतदान-पद्धतीवर व ज्या कालीं निवडावयाचे त्याच पद्धतीवर व त्याच वेळीं दुसऱ्या मंडळांतील प्रतिनिधी निवडण्यांत आले तर दुसऱ्या मंडळाच्या घटनेंत पहिल्याचेंच प्रतिबिंब पडणार. उलट या निवडणुकी निरनिराळ्या वेळीं व विशेषतः भिन्न मतदान-पद्धतीने झाल्या तर सत्तासीन सरकारच्या कार्यांत अडथळे उत्पन्न करण्याचें कामच दुसरे मंडळ करीत राहणार. तसेंच या मंडळाला निवडून देणारा मतदार वर्ग

पहिल्यापेक्षां मर्यादित असला कीं, फ्रान्समधल्या सेनेटप्रमाणें, आपल्या मतदारांचें हित सांभाळण्याकडेच मंडळाची बेसुमार प्रवृत्ति राहावयाची. देशांतील अमुक इतक्या प्रादेशिक विभागाकरितां अमुक इतके सभासद या तत्त्वावर दुसऱ्या मंडळांतील प्रतिनिधि निवडणें वा त्यांची नेमणूक करणें यांपैकीं कोणताच प्रकार समाधानकारक नसल्यानें, व्यावसायिक हित-संबंधांचे प्रतिनिधि (Occupational interests) या नात्यानें त्यांच्या नेमणुका वा निवडणुकी व्हाव्यात असे कांहींनीं सुचविलें आहे. पण व्यवसायांचें तुलनात्मक महत्त्व मोजून त्या प्रमाणांत त्या त्या व्यवसायाच्या प्रतिनिधींची संख्या ठरविण्याची युक्ति अद्याप तरी सांपडली नाहीं. त्यांतूनहि एकाद्या व्यवसाय-संघानें, उदाहरणार्थ, एंजिनियर लोकांच्या एकाद्या संस्थेनें, आपला प्रतिनिधि या मंडळांत बसविला तर एंजिनियर या नात्यानें त्याला असणाऱ्या ज्ञानाचा वा अनुभवाचा, मंडळापुढें निर्णयासाठीं येणाऱ्या बहुतेक विषयाशीं, अर्थाअर्थी कांहीं सबंध असत नाहीं. एवंच, दुसऱ्या मंडळांतील व्यवसायसंघाच्या प्रतिनिधींची निवड, पक्ष-निष्ठेवर झाली तरच दोन्ही मंडळांच्या कार्यात सु-सूत्रता येईल, एरव्हीं नाहीं; आणि तसें झालें कीं, निरनिराळ्या व्यवसायांतील व्यक्तींचें हित संभाळणें हा जो मूळ हेतु त्याचा निकालच लागला.

२२. दुसऱ्या मंडळाचीं कर्तव्यें काय असावींत व त्याच्या अधिकार-क्षेत्राच्या मर्यादा काय असाव्यात हे प्रश्नहि सोडविणें सोपें नाहीं. पहिल्या सभेच्या कार्याला विलंब लावण्यासाठीं दुसरें मंडळ असणें जरूरीचें असतें या म्हणण्यांत विशेष अर्थ नाहीं. कारण राष्ट्रांत सर्वत्र चर्चिल्या गेलेल्या विषयाशिवाय अन्य विषयांसबंधानें कोणतेंच सरकार मोठ्या प्रमाणांत कायदे-कानू करण्याच्या भानगडींत पडत नसतें ही पहिली गोष्ट; आणि दुसरी अशी कीं, दुसऱ्या मंडळानें कोणतीहि योजना दीर्घकालपर्यंत थोपवून धरिली तर पहिल्या सभेच्या संकल्पित कार्याचें महत्त्वच नाहींसें होतें. निवडणुकीच्या पद्धतींत सुधारणा करणें, आयर्लंडला स्वयंशासनाधिकार (Irish Home Rule) देणें, राष्ट्रीय शिक्षणाची तजवीज करणें, यांसारख्या महत्वाच्या योजनां-संबंधीं कायदे व्हायला जो भलता विलंब लागला, तो पाहिला म्हणजे बिल-वाचनाला विलंब करणाऱ्या तंत्राऐवजीं तें झटपट संपवूं शकणारें एकादें साधन निर्माण केलें पाहिजे असाच आग्रह कोणीहि करील. पहिल्या सभेच्या कामांत

तंत्रदृष्ट्या दुरुस्ती करण्यासाठीं तरी दुसरें मंडळ असणें जरूर आहे या म्हणण्यांतहि तथ्य नाहीं. हें काम स्वरूपतःच लेखणी-कौशल्याचें आहे. या कामाला अन्य कायदे-मंडळाची जरूरी नसून त्या कलेंतले चारदोन तज्ज्ञ घेतले कीं आपले काम भागतें. आतां अधिकारक्षेत्राच्या प्रश्नासंबंधानें एवढें सांगितले म्हणजे बस होईल कीं, दोन्ही मंडळांच्या निवडणुकी एकाच पद्धतीनें झाल्याखेरीज दुसऱ्या मंडळाला पहिल्याइतके अधिकार देतां यावयाचे नाहींत. ते कमी असावेत असे म्हटलें कीं, त्या मंडळाची घटना कशी असावी, मतभेद झाल्या वेळीं आपलें तेंच खरें असें म्हणण्याचा हक्क पहिल्या सभेला आहे कीं नाहीं, हे प्रश्न उपस्थित करणें होय; आणि यांपैकीं पहिला समाधान-कारकपणें सोडवितां येत नाहीं असें वर सांगितलें आहेच.

२३. अनेककेंद्री शासन-संस्थेंत दुसऱ्या कायदे-मंडळाचें स्थान कोणतें याविषयीं चार शब्द सांगितले पाहिजेत. अशा ठिकाणीं दुसऱ्या मंडळाची जरूरी असते असें म्हणण्यांत येतें तें दोन कारणांस्तव. पहिलें हें कीं, संघांतील घटक-राज्यांचे प्रतिनिधि मध्यवर्ति शासन-संस्थेंत असले पाहिजेत आणि दुसरें, घटना-कायद्यांतील अधिकार-विभागणीवर कोणत्याहि घटकाकडून वा मध्यवर्ति सरकारकडून आक्रमण होऊं नये. पहिल्या कारणांत अगदींच राम नाहीं. कारण घटना-कायद्याने सुपूर्त केलेल्या सर्व अधिकार-क्षेत्राची राखण ज्या त्या घटकाचें सरकार स्वतांच करतें आणि इतक्यावरहि संरक्षण पाहिजेच असेल तर तें दुसऱ्या सभेशिवाय मिळूं शकतें. घटकांचे अधिकार बदलणें झाल्यास बऱ्याच घटकांनीं संमति दिल्याशिवाय तसें करावयाचें नाहीं, असा दंडक घातला कीं जरूर तो कार्यभाग होतो. आपण ज्या प्रकारच्या मंडळासंबंधीं विवेचन करीत आहों तिचा उत्कृष्ट नमुना म्हणजे संयुक्त-संस्थानचें सेनेट. परंतु या सभेबद्दलचा अनुभव लक्षांत घेतां बेसुमार अधिकार-केंद्रीकरणावर तोडगा म्हणून अशा सभेचा विशेष उपयोग होतो असें कोणालाहि आग्रहपूर्वक म्हणतां यावयाचें नाहीं. अनेककेंद्री शासन-संस्थेचे सर्वच घटक समानदर्जाचे असत नाहींत, आणि प्रत्यक्षांत नसलेली समता टिकवूं पाहणाऱ्या नियंत्रण-पद्धतीनें इष्ट ते फेरबदल योग्य वेळीं घडवून आणतां येत नाहींत ही धोक्याची सूचना ऑस्ट्रेलियाचा अनुभव देतो.

२४. विधि-मंडळाच्या घटनेसंबंधानें या ठिकाणीं तपशिलांत शिरणें

शक्य नाहीं.] अनुभवानें निश्चितपणें प्रस्थापित झालेल्या तत्त्वांचाच तेवढा निर्देश या ठिकाणीं करतां येईल. विधि-मंडळांतल्या प्रबल पक्षाची एक समिति नेमावयाची, तिनें मंडळाचा घटक म्हणून राहून राज्यकारभारांतलीं अंमल-बजावणीचीं सूत्रें हातीं घ्यावयाचीं आणि कायदे-मंडळाच्या कामाचें नेतृत्व पत्करावयाचें ही विलायतमधली पूर्वापार पद्धति, कायदे-मंडळ व प्रधान-मंडळ यांची फारकत करणाऱ्या अमेरिकेंतील पद्धतीपेक्षां (आणि या पद्धतीला ऐतिहासिक परिस्थिति कारणीभूत झालेली आहे), केव्हांहि अधिक स्वीकारार्ह होय. मंत्रि-मंडळाचा विधि-सभेंतच अंतर्भाव केल्यानें उभयतांच्या कार्यांत सुसंगति येऊन मंत्रि-मंडळ विधि-सभेला जबाबदार राहतें व अंमल-बजावणीच्या कामास योग्य अशीं माणसें निवडून घेण्याकडे विधि-मंडळाचा उपयोग करून घेता येतो व तसें करणेंच वाजवी असतें. शिवाय विधि-मंडळाच्या कामांत तत्त्वाबद्दलची चर्चा व तपशीलाची चर्चा असा फरक करणें आवश्यक असतें. पहिलें काम सर्वच्या सर्व विधि-सभेचें असतें आणि मंडळां-तील सभासदांच्या समित्या नेमून त्यांच्याकडे दुसरें काम सोंपविणें हा उत्तम मार्ग संभवतो. मात्र या समिती इंग्लंडच्या लोकसभेकडून नेमल्या जातात त्यासारख्या असण्याऐवजीं लंडन कौन्टी कौन्सिल (London County Council) सारख्या दुय्यम दर्जाच्या सभांनी निर्मिलेल्या समितीप्रमाणें असाव्यात. या पद्धतींत आणखीहि एक गोष्ट अभिप्रेत आहे. ती म्हणजे कायदे-मंडळ व अंमल-बजावणीचें काम यांच्यामधील साहचर्याची इष्टता. तें साधण्यासाठीं शासन-संस्थेच्या प्रत्येक खात्याच्या पाठीशीं विधि-मंडळांतील सभासदांची एक एक सल्लागार समिती असावी व या समितींना संकल्पित कायद्याबद्दल सल्ला देण्याचा, दुय्यम सभांकडे सोंपविलेल्या कायदेनिर्मितीबद्दल अभिप्राय प्रगट करण्याचा व खात्यांतील चिकित्सार्ह गोष्टींविषयीं चौकशी करण्याचा हक्क असावा. खात्यांतील कामकाजाचें धोरण ठरविण्याची जबाबदारी ज्या त्या मंत्र्यावर सोंपविणें अगत्याचें असतें खरें, तथापि खात्याच्या कामावर विधि-मंडळाची बारीक नजर असणेंहि तितकेंच जरूरीचें ठरतें ही अनुभवसिद्ध गोष्ट आहे. एरव्हीं मंत्रि-मंडळानें आज्ञा करावयाच्या व यंत्राप्रमाणें त्यांची नोंद विधि-मंडळानें करावयाची असा प्रकार बहुधा होतो. मधून मधून या प्रकाराविरुद्ध विधि-मंडळ बंड पुकारितें, परंतु ते तेवढ्यापुरतेंच.

२५. विधि-मंडळाचा आयुर्दाय पांच एक वर्षें असणें योग्य आहे असें मीं सुचविलें खरें, परंतु संयुक्त-संस्थानांतल्याप्रमाणें ही मुदत कायमची ठरलेली असणें इष्ट नाहीं. असे पुष्कळ प्रश्न उद्भवतात कीं, ज्या वेळीं अभावितपणें उपस्थित झालेल्या महत्त्वाच्या प्रश्नांवर लोकमताचा कौल घेणें श्रेयस्कर ठरतें. अशा वेळीं, किंवा विधि-मंडळांत सरकारपक्षाचा पराभव होतो त्या वेळीं, विधि-मंडळ लोकमताशीं पारखें झालें आहे असें मंत्रिमंडळाला वाटल्यास, विधि-मंडळाचें विसर्जन करण्याचा अधिकार असणें आवश्यक आहे. तो कोणाला असावा हा प्रश्न यानंतर उभा राहतो. तो मंत्रिमंडळालाच असावा याखेरीज वरील प्रश्नाचें दुसरें उत्तर देतां येत नाहीं. कायदे-निर्मितीला लागणारी प्रेरक शक्ति मंत्रि-मंडळांतच वास्तव्य करून असते आणि मंत्र्याच्याच धोरणावर वादविवादाची झोड विधि मंडळांत उठत असते. शासन-संस्थेतील अंतिम सत्ता शास्त्रतः ज्याच्याजवळ असते त्याच्याच हातीं म्हणजे राष्ट्राधिपतीच्या हातीं हा हक्क ठेवला तर तो त्याचा उपयोग निर्विकार बुद्धीनें करील कीं नाहीं ही एक मोठीच शंका उभी राहते. बरें, तो विधि-मंडळाकडेच ठेवावा, तर स्वतःच्या विसर्जनाबाबतींत मंडळाचा निर्णय अगदीं न्याय-बुद्धीचा होईल अशी अपेक्षा करतां येत नाहीं. मंत्रि-मंडळाकडून या हक्काचा दुरुपयोग होण्याचा संभव नसतो. कारण त्यानें हा हक्क शहाणपणानें वापरला नाहीं तर मतदाराच्या नाराजीचें प्रायश्चित्त त्याला घ्यावें लागतें; एवढेंच नव्हे, तर पाठिंबा देणाऱ्या स्व-पक्षीयांकडूनच अखेर आपण अधिकार-पदावरून हुसकल जाणार हें त्याला निश्चितपणें ठाऊक असतें. एकदम कायदे-मंडळ विसर्जन करण्याच्या हक्कांत आणखी एक जादू असते. ती ही कीं, त्यामुळें मंत्रि-मंडळाच्या साहाय्यकांना (व विरोधकांनाहि) नेहमीं सुसज्ज राहावें लागतें. तसेंच या हक्काचें हत्यार अचानक केव्हां पाजळलें जाईल याचा नेम असत नाहीं आणि या अद्भुततेमुळें कायदेमंडळांतील कामकाजाविषयीं मतदार वर्गाचें कुतूहल सतत जागृत राहतें. कांहींतरी भरीव कामगिरी करून दाखवितां येईल एवढें मताधिक्य मंत्रि-मंडळाच्या पाठीशीं असावें. परंतु तें एवढें जबरदस्तहि नसावें कीं, त्यामुळें मनःपूत आचरण करूं म्हटलें तर तेंहि मंत्रि-मंडळाला शक्य होईल. विधि-मंडळांत अशी परिस्थिति असते तेव्हांच त्याचें कार्य उत्कृष्ट तऱ्हेनें होत राहतें. कारण सरकार-पक्षाला केव्हां आपली

जागा सोडावी लागेल याचा नेम नाहीं अशा अनिश्चिततेच्या वातावरणांतच जनतेचें कुतूहल तीव्र राहूं शकतें, एरव्हीं नाहीं.

२६. शासन-संस्थेच्या कामाचा व्याप सध्यां इतका मोठा होऊन बसला आहे कीं, तिच्या सत्तेचें मोठ्या प्रमाणांत विकेंद्रीकरण झाल्याखेरीज तिला विधायक कार्य करतां येत नाहीं हें मागें एके ठिकाणीं सांगितलेंच आहे. कायदे घडविण्याची ऐरण शाश्वतः विधि-मंडळांत असावी हें खरें. तथापि मंडळानें आपले पुष्कळसे अधिकार दुय्यम दर्जाच्या संस्थांना दिले नाहींत तर त्याच्या हातून इष्ट तें कार्य होईल अशी आशा बाळगणें व्यर्थ आहे. या हेतु-सिद्धीचे उत्तम उपाय तीनः—

(१) ज्या गोष्टींना स्थानिक महत्त्व असतें त्या—उदाहरणार्थ, विशिष्ट स्थल-सीमेंतल्या वाहतुकीचा प्रश्न वगैरे—त्या त्या ठिकाणच्या लोक-नियुक्त संस्थांकडे सोंपविण्यांत याव्यात. त्यांच्या अधिकाराबाहेरच्या म्हणून मुद्दाम ठरविलेल्या बाबींखेरीज इतर सर्व बाबतींत त्यांना पूर्ण मुखत्यारी देण्यांत येऊन त्यांच्यावर कसलाहि निर्बंध असतां कामा नये. अशा दोन अगर अधिक संस्थांना समान हेतु-पूर्तीसाठीं एकजूट होण्याचाहि अधिकार असला पाहिजे. शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य यांसारख्या बाबतींत मध्यवर्ति सरकारनें देणग्या देऊन अगर देखरेख करण्याचा अधिकार हातीं ठेवून या दुय्यम संस्थांशीं आपला संबंध ठेविलेला असावा.

(२) औद्योगिक क्षेत्रांत अशाच दुय्यम दर्जाच्या संस्था निर्माण करून, त्यांच्याकडे नियम-उपनियम करण्याची व ते सक्तीनें अंमलांत आणण्याचीहि सत्ता सुपूर्त करण्यांत यावी; अर्थात् या सत्तेचा दुरुपयोग होणार नाहीं अशासाठीं जरूर ती तजवीज करण्यांत आलेली असावीच. मध्यवर्ति विधि-मंडळानें आंखून दिलेल्या क्षेत्रांत राहूनच त्यांनीं हें काम करावें. एवंच वकिली, वैद्यकी अशा व्यवसायांसंबंधानें जी स्वयं-शासन-पद्धति विकसित झाली आहे त्या धर्तीवर औद्योगिक क्षेत्रांतहि जरूर त्या फेरफारांसह ती निर्माण करण्याचा प्रयत्न आपण केला पाहिजे.

(३) तांत्रिक विषयावर नियम करण्याचे अधिकार विस्तृत प्रमाणावर आणखी कांहीं दुय्यम संस्थांना देण्यांत यावेत. या जातीच्या संस्थांची

चांगल्यापैकीं उदाहरणें म्हणजे संयुक्त संस्थानांतलें आंतर-संस्थानी व्यापारी कमिशन (Inter-State Commerce Commission) अगर विलायतमधलें विद्युच्छक्ति कमिशन (Electricity Commission). अशा तांत्रिक विषया-वर कायदे-मंडळांत मर्मग्राही विवेचन होऊं शकत नाहीं आणि तत्संबंधीं कायदे-कानूंचा अंमल एकट्या-दुकट्या विशिष्ट मतदार-संघापुरता मर्यादितहि असत नाहीं. उपर्युक्त तिन्हीं संस्थांच्या बाबतींत फेरविचार करण्याचा अधिकार मध्यवर्ति विधि-मंडळाकडे मूलतःच असणें जरूर आहे. तथापि तो केवळ औपचारिक आहे असें समजून त्याचा उपयोग नांवापुरताच होत राहील तेव्हांच या संस्थांकडून चांगलें कार्य होऊं शकेल.

— ३ —

२७. शासन-संस्थेंतील अंमलबजावणीच्या विभागाला दोन बाजू असतात : पहिली राजकीय व दुसरी खातेवारीची. पहिलीकडे नजर टाकिली कीं, तेथें विधि-मंडळानें विशिष्ट धोरण स्वीकारावें अशी शिफारस करणाऱ्या राजकारणी व्यक्तींचा मेळावा दृष्टीस पडतो. त्या धोरणाचा विधि-मंडळानें स्वीकार केला कीं, तें व्यवहारात उतरविण्याची जबाबदारी त्यांच्याकडे राहते. यानंतर दुसऱ्या बाजूकडे पाहिलें म्हणजे वर निर्देशिलेल्या राजकारणी व्यक्तींच्या निर्णयांची तामिली करणारा मोठाच मोठा नोकरवर्ग डोळ्यांसमोर उभा राहतो. या दोन वर्गांतल्या व्यक्ती भिन्न असल्या तरी त्यांच्या हातीं असलेल्या सत्ता-प्रकारांत तितकासा फरक असत नाहीं. कारण दीर्घानुभवी बडे अधिकारी शास्त्रतः, संबंधी मंत्र्यांचे ताबेदार असले तरी, मंत्र्यांवर त्यांचें वजन मोठेंच असतें आणि आपले निर्णय देतांना मंत्र्यांना त्यांच्यावर पुष्कळच विसंबून राहावें लागते.

२८. शासन-संस्थेंतल्या या राजकारणी प्रमुखांना प्रधान-मंडळ म्हणून संबोधण्यांत येतें. हे सर्वजण विधि-मंडळाचे सभासद असणें सुराज्याच्या दृष्टीनें उचितच नव्हे तर आवश्यकहि असतें. यांच्या सत्तेचा उगम होतो तो कायदे-मंडळांतूनच आणि सत्तेचा उपयोग यांनीं कसा केला याचा जाब यांनीं द्यावयाचा तोहि कायदे-मंडळापुढेंच. याचाच अर्थ असा कीं, प्रधान-मंडळांत सामान्यतः एकाच पक्षांतील सभासदांचा समावेश झालेला असावा. तेव्हांच

सर्वांचा राजकीय दृष्टिकोन व राजकारणविषयक धोरण यांत एकवाक्यता येऊं शकते. प्रधान-मंडळ आकारानें सुटसुटीत असणें जरूरीचें आहे; कारण, मंत्र्यांची संख्या बारांपेक्षां अधिक झाली कीं, त्यांच्यांतला एकोपा नाहींसा व्हायला लागतो असा अनुभव आहे. परराष्ट्रीय धोरण, जमाबंदी, व्यापार-उदीम यांसारख्या राज्य-कारभारांतल्या एकाद्या मोठ्या खात्याची जबाबदारी मंडळांतील बहुतेक सर्व प्रधानांवर टाकण्यांत आलेली असावी. पण कोणत्याच विवक्षित खात्याची जबाबदारी नसणारा पण सर्वांचें मार्ग-दर्शन करून मंडळाच्या कामांत एकजिनसीपणा आणणारा असा एक, तसेंच कुठल्याहि खात्यांत कामाचा बोजा वाढला कीं, तिकडे ज्याचा उपयोग करून घेतां येईल असा आणखी एक जादा मंत्री, मंडळांत असावा लागतो. या जादा मंत्र्याला बिनखात्यांचा मंत्रि (Minister without portfolio) असें बहुधा म्हणतात.

२९. संयुक्त संस्थानांतल्याप्रमाणें मंत्रि-मंडळाचा मुख्य तोच राष्ट्राध्यक्ष, असा प्रकार कांहीं देशांत असूं शकेल, किंवा इंग्लंड वा फ्रान्सप्रमाणें अन्य कांहीं ठिकाणीं या दोन जागा स्वतंत्र असूं शकतील. या दुसऱ्या प्रकारांत राष्ट्राध्यक्षाची भूमिका बहुधा एकाद्या उत्सव-मूर्तीसारखी असते व राज्य-कारभार खंडित होऊं न देणें हें राजकीय काम त्याच्याकडे असतें. यांपैकीं एक प्रकार दुसऱ्यापेक्षां मूलतःच अधिक चांगला असें नव्हे, तथापि इंग्लंड वा फ्रान्समधली पद्धति अधिक सोयीची होय. कारण तीमुळें मुख्य प्रधान या नात्यानें मंत्रि-मंडळाच्या नेत्याला विधि-मंडळाच्या कामकाजांत भाग घेणें सोपें जातें. पंतप्रधान हा विधि-मंडळांतल्या सामर्थ्यवान् पक्षाचा बहुधा पुढारी असतो, आणि यानें आपले सहकारी कसे निवडावयाचे, हा यापुढील प्रश्न. बहुतेक सर्व राष्ट्रांतून हा स्वतःच त्यांची निवड करतो. तो त्यांना निवडतो तें अशाच पक्षांतून कीं, त्या सर्वांचा त्याच्या मतें, समुच्चयपणें राज्यकारभारांत अत्यंत कार्यक्षम हत्यारासारखा उपयोग होईल. ऑस्ट्रेलियांतला मजूर पक्ष मात्र स्वपक्षांतील सूत्र-चालकांच्या (Party caucus) सल्ल्यानें हे सहकारी निवडतो.

३०. सहकारी निवडण्याची पूर्ण मुखत्यारी पंत-प्रधानाला असावी, याविरुद्ध आक्षेप घ्यावयाला फारशी जागा कोणाला मिळेल असें वाटत नाहीं.

राज्यकारभारांतलीं खातीं चालवावयाला कांहीं विशिष्ट गुण अंगीं असावे लागतात. त्या गुणांचें मूल्यमापन निवडणुकीद्वारां यथार्थतेनें होऊं शकत नाहीं. मंत्रि-मंडळांत एकोपा व सहकार्य-वृत्ति राखणें अत्यंत जरूरीचें असून त्यासाठीं लायख माणसाच्या वतीनें पक्षपात करावा लागतो, आणि तसें करणें निवडणुकीसारख्या धसमुसळेगिरींत शक्य होत नाहीं. पंतप्रधानाच्या हातून चुका होतील व तसेंच तो व्यक्ति-निष्ठेवर अवास्तव भर देईल हें कबूल. पण ऑस्ट्रेलियांतला मजूरपक्ष अगर अमेरिकेंतील जनता, अध्यक्ष निवडतांना जशा चुका करील तशा चुका पंत-प्रधानाच्या हातून होण्याचा संभव कमी. ही दुसरी पद्धत जवळ जवळ अगदींच सोडती(Lottery)सारखी आहे. आणि सोडतींत एकदां यश लाभलें म्हणून तीच पद्धति चांगली असें म्हणतां यावयाचें नाहीं हें बेजहॉटचें विधान कोणालाहि मान्य होईल. सहमंत्री निवडतांना पंत-प्रधानाला पुष्कळच पथ्यें सांभाळावीं लागतात आणि त्यामुळे त्याच्या हातून बहुधा चुका व्हावयाच्या नाहींत, अशी खूणगांठ बांधावयाला हरकत नाहीं. प्रत्येक पक्षांत जवळ जवळ त्याच्याच योग्यतेच्या व त्याच्याइतक्याच अनुभवी व्यक्ति असतात व अशांनाच निवडणें त्याला भाग पडतें; कारण, इतर सहकाऱ्यांची निवड त्यानें शहाणपणानें केली, तरच त्यांचा पाठिंबा पंत-प्रधानाला मिळतो. कायदे-मंडळावर काम करणें सोपें असत नाहीं व कायदे-मंडळांतली ही उमेदवारी त्यांनीं यशस्वीपणें केली आहे हें गृहीत धरल्यानंतर मंत्रि-मंडळांत पंत-प्रधानानें घेतलेले सहमंत्री हे कायदे-मंडळानेंच निवडलेले आहेत असें मानावयाला कांहींच प्रत्यवाय दिसत नाहीं.

३१. यानंतर अंमलबजावणी बिभागाच्या दुसऱ्या बाजूकडे (हिचा राजकारणाशीं संबंध येत नाहीं) वळायला हरकत नाहीं. या ठिकाणी भिन्न स्वरूपाचे प्रश्न उद्भवतात व स्थूल मानानें ते तीन तऱ्हेचे आहेत :

(१) खात्या-खात्यांतून कोणकोणांचा समावेश करावयाचा (म्हणजे त्यांतून काम करणाऱ्या माणसांचा शैक्षणिक वा वैचारिक दर्जा काय असावा) आणि त्यांची संघटना कशी करावयाची ?

(२) या विभागाकडे कामकाज काय असावें ?

(३) ज्या समाज-हितार्थ या विभागानें झटावयाचें त्या समाजाशीं या विभागाचे संबंध कसे असावेत ?

दुसऱ्या प्रश्नाच्या उत्तरावर पहिल्याचें व तिसऱ्याचें उत्तर अवलंबून आहे हें स्पष्टच आहे. आपल्या राजकारणी नेत्यांच्या हुकुमाची ताबिली करणें हें शासन-संस्थेंतील नौकरवर्गाचें काम असते व जनतेच्या जास्तींत जास्त मागण्यांची पूर्तता होईल असें धोरण आंखून त्याला विधि-मंडळानें मान्यता दिली कीं, त्या धोरणानुसार अधिकांत अधिक कार्य प्रत्यक्ष करून दाखविणें हें मंत्र्याचें काम असतें. शासन-संस्थेच्या सध्यांच्या कार्याचा व्याप पाहिला म्हणजे या बाबतींत सर्वसाधारण देखरेख ठेवण्यापलीकडे मंत्र्यांना जास्त कांहींच करतां येत नाहीं, हें उघड आहे. समाजाच्या गरजा कोणत्या, त्या कोणत्या उपायांनीं भागवितां येतील, त्यांचा तपशील काय, कायद्यांचा अंमल सर्व बाजूंनीं व प्रत्यहीं होतो कीं नाहीं, या सर्वच बाबतींत मंत्र्यांना नोकरवर्गावरच अवलंबून राहावें लागते. अधिकारारूढ राजकीय पक्षाचीं मतें कांहीहि असोत, उपर्युक्त सारीं कामें शक्य तेवढ्या कमी घासाघिशीनें झालीं पाहिजेत याबद्दल वाद नाहीं.

३२. नोकरवर्ग तटस्थ-वृत्तीचा असला तरच हे उद्दिष्ट साध्य होतें. सत्ता कोणत्याहि पक्षाच्या हातीं असो, त्यानें आपली नौकरी सारख्याच तन्मयतेनें व कार्यक्षमतेनें केली पाहिजे. अर्थात् नोकर-वर्ग लायख असे तोंवर त्याची नौकरी कायम राहील अशी हमी त्याला मिळाली असली तरच तो तटस्थ वृत्तीनें काम करीत राहील, एरव्हीं नाहीं. बढती देण्याची पद्धत अशीच असली पाहिजे कीं, त्यामुळें नौकराला आपलें कर्तृत्व दाखवावयाला व त्या प्रमाणांत अंगावर जबाबदारी घेऊन कामें करून दाखवावयाला जास्तींत जास्त संधि मिळावी. असें झालें तरच प्रयत्नांची पराकाष्ठा करावयाला त्याला उत्तेजन मिळाल्यासारखें होतें. सत्तारूढ पक्षाशीं अर्थाअर्थी कांहींच संबंध नसणाऱ्या कमिशनकडे नौकरांच्या नेमणुका करण्याचें काम असलें तरच कर्तबगारी व जबाबदारीनें कामें करण्याची पात्रता, हे गुण-विशेष नौकराच्या ठिकाणीं दिसतील. अशा कमिशनवर सरकारचें दडपण जितकें कमी तितकें तें राष्ट्रहिताच्या दृष्टीनें चांगलें. नौकर निवडण्याची कमिशनची पद्धतहि अशी असावी कीं, तींत पक्षपाताला शक्य तों कमी वाव असावा. खात्यांतील कांहीं जागांवर तांत्रिक ज्ञानाची जरूरी लागते. त्याखेरीजकरून इतर ठिकाणच्या नेमणुकांसाठीं चढाओढीच्या परीक्षा ठेवणें हा आपल्या इष्ट हेतु-सिद्धीचा उत्तम

उपाय होय असें ढोबळपणें म्हणतां येईल. नौकरींत प्रवेश मिळाल्यापासून सेवा-निवृत्तीची वयोमर्यादा गांठीपर्यंत आपली नौकरी कायम राहील अशी हमी उमेदवारांना देण्यांत आली पाहिजे. अर्थात् तो या अवधींत सद्वर्तनी व तसाच कार्यक्षम राहील ही अट येथें अभिप्रेत आहेच. सेवा-निवृत्तीची मुदत फार दीर्घ असूं नये; कारण नौकरींत चढत चढत खात्यांतील मुख्याधिकारावर गेलेले जुनाट नोकर बदलत्या पिढीच्या नवीन वैचारिक आंदोलनाशीं समरस होऊं शकत नाहींत.

३३. खात्यांतील अधिकाऱ्यांना बढत्या वगैरे देण्याची व तसेंच काम-काज उरकण्याची पद्धत शक्य तितकी लवचीक असावी. कुठल्याहि सनदी नोकरवर्गात अधिकाराचें केंद्रीकरण होण्याचा धोका नेहमींच असतो. नौकरांनीं चाकोरीच्या बाहेर यत्किंचित्‌हि जावयाचें नाहीं व नौकरींत येऊन लोटलेल्या कालगणतीवर नोकरांना बढत्या द्यावयाच्या, असल्या शिस्तीनें नोकरशाहींत वरील दोष हटकून निर्माण होतो. त्यायोगें ठराविक चाकोरी न सोडणारा तो कार्यक्षम, आणि जुना तो अनुभवी, असें मानण्याची घातुक प्रवृत्ति नौकर-वर्गात नेहमींच बळावते, स्वतंत्र बुद्धीनें वागण्याची व नवीन प्रयोग करून पाहण्याची त्याला भीति वाटते आणि आपल्या खात्यावर टीका न होणें हा खातें सुव्यवस्थित असल्याचा पुरावा होय, असें तो मानूं लागतो. या रोगांची भावना नोकरशाहीला होणार नाहीं अशी तजवीज अगोदर केली पाहिजे. तत्प्रतिबंधक असे कांहीं अचूक उपाय उपलब्ध आहेत असें नव्हे; तथापि राजकारणाचें जूं वाहणाऱ्या नेत्यांच्या शहाणपणावर, किंबहुना नोकर-वर्गाला स्व-कर्तव्याबद्दल व स्वतांच्या खात्याबद्दल वाटणाऱ्या अभिमानाच्या तीव्रतेवरच, पुष्कळशा गोष्टी अवलंबून असतात. परंतु मुख्य नियम हा कीं, समाजांतील लायख व चिकित्सक व्यक्तींच्या टीकेवर नजर ठेवूनच नोकर-वर्गानें आपआपलें काम करीत राहिलें पाहिजे.

३४. जनतेची सेवा हें या नोकरवर्गाचें काम असल्यानें त्याला चांगला-वाईट ठरविण्याचा हक्कहि जनतेचाच. नोकराकडून लोक सेवेचें काम योग्य तऱ्हेनें व्हावें व त्याचें मूल्यमापन बरोबर व्हावे यासाठीं राज्यकर्त्यांना राज्य-कारभार चालवीत असतांना पदोपदीं लोकमताचा अचूक कानोसा घेतां आला पाहिजे, व त्यासाठीं सल्लागार-समितींचा उपयोग करणें अत्यंत

आवश्यक ठरतें. सामाजिक हिताहिताचा कोणताहि प्रश्न खात्यापुढें आला कीं, त्या त्या कार्याला वाहून घेतलेल्या संस्थांशीं परिचय करून घेऊन खात्यानें त्यांच्याबरोबर विचार-विनिमय व सहकार्य केलें पाहिजे. उदाहरणार्थ, शिक्षण-खात्यानें आपल्या कार्यांत क्षणोक्षणीं शिक्षक, डॉक्टर, मानस-शास्त्रज्ञ व पालक-वर्ग इत्यादींच्या संघटित संस्थांशीं आपला संबंध ठेवावा. सरकारी खातीं व सल्लागार-समिति अशा तऱ्हेनें एकत्र येण्याची तजवीज नसली कीं, कोणत्याच खात्याला विधायक कार्य करून दाखवितां येत नाहीं; व आपल्या कार्याच्या बऱ्यावाईट परिणामाबद्दल त्या खात्याला तितकीशी कदर वा औत्सुक्यहि वाटत नाहीं. तसें औत्सुक्य वाटणें न वाटणें हाच तर त्या खात्याच्या कार्यक्षमतेचा निकष होय. सनदी नोकरवर्ग व रयत या उभय-तांनाहि कार्यक्षम करण्याचें सल्लागार समितीसारखे दुसरें साधन नाहीं. राज्य करणें ही एक कला असून सल्लागार समितींच्या द्वारें लोकमताचें दर्शन होऊन, ती कला हस्तगत करून घेण्याची बुद्धि नोकर-वर्गाला होते आणि अभिमान व स्वसमर्थन यांच्या भरीस पडल्यानें समाज-कार्याच्या नासाडीला बरोबर कोठें सुरुवात होते हेंहि सल्लागार समितीमुळेंच जनतेला समजतें. समितिरूप साधनाचा उपयोग शहाणपणानें करणें न करणें यावरच घटनाबद्ध शासन-संस्थेचें भविष्य बरेंचसें अवलंबून असतें.

३५. सरतेशेवटीं नोकरवर्गाच्या तटस्थ-वृत्तीचें महत्त्व व राष्ट्राचे सेवक या नात्यानें त्याच्या वर्तन-स्वातंत्र्याच्या मर्यादा यांविषयीं थोडक्यांत खुलासा करणें जरूर आहे. शासन-कार्याचें धोरण ठरविण्यांत सनदी नोकरांचा हात असतो व त्यामुळें पक्षोपपक्षांच्या राजकारणापासून हे लोक अलिप्त राहिले तरच ते तटस्थ-वृत्तीचे आहेत असा भरंवसा सत्तारूढ-पक्षाला व सर्वसाधारण जनतेलाहि वाटेल. हा निर्बंध किरकोळ नोकरांवर घालण्याची जरूरी नाहीं. परंतु, समजा, एकाद्या हुजूर-पक्षीय मंत्र्याला उद्यां असें कळलें कीं, आपल्या कायम चिटणिसानें रोज संध्याकाळीं समाज-सत्ता-वादाचा पुरस्कार करण्याचें काम मोठ्या आस्थेनें आरंभिलें आहे. अशा परिस्थितींत त्याला आपल्या चिटणिसाबद्दल विश्वास वाटणें कठीणच जाईल. राजकारणांत उमेदवारी करणाऱ्या व्यक्तीवरहि हा निर्बंध असला पाहिजे, हें ओघानेंच आलें. आधीं विधि-मंडळांत निवडून येण्याची अपेक्षा बाळगावयाची आणि तेथें पडल्या-

नंतर सनदी नोकरवर्गाच्या पंक्तीला पुनश्च येऊन बसावयाचें असा प्रकार कोणत्याहि मोठ्या अधिकाऱ्याच्या बाबतींत होऊं देतां यावयाचा नाहीं. अधिकाऱ्याबद्दलचे असले निर्बंध हत्यारी सैनिकांना व पोलिसांना तर विशेष कटाक्षानें लागू आहेत. या दोन्हीं दलांच्या ठिकाणीं मुलकी खात्याचे हुकूम बिनतक्रार पाळण्याची वृत्ति असली तरच सर्वसाधारणतः राष्ट्राचा निभाव लागेल. राजकारणातले डाव खेळण्याची संवय या मनोवृत्तीला निःसंशय घातुक आहे. असल्या महत्त्वाच्या खात्यांत पक्ष-निष्ठतेचें विष भिनलें कीं, (ऑगस्टस-बादशहाच्या) प्रेटोरियन शरीर-संरक्षक दलाप्रमाणें (Prætorian Guard) त्या खात्यांतले अधिकारी आज ना उद्यां डोईजड होऊन बसल्याशिवाय राहत नाहींत आणि त्यांतून अल्पावधींतच एकतंत्री हुकूमशाहीचें भूत हमखास प्रकट होतें.

३६. सरकारी नोकरांना संघ-स्वातंत्र्य कोठवर असावें हा प्रश्न या ठिकाणीं उद्भवतो. तो गुंतागुंतीचा असल्यानें त्याविषयीं फक्त आदेशवजा विधानें तेवढीं येथें मांडणें यापेक्षां अधिक कांहीं करतां यावयाचें नाहीं. हत्यारी सैनिक व पोलिस यांचा राष्ट्राशीं संबंधच असा असतो कीं, त्यामुळें संप करण्याचा हक्क दोघांनाहि नाहीं अशी कायद्यानेंच मनाई करणें आवश्यक ठरतें. अर्थात् त्याबद्दल भरपाई म्हणून स्वयंशासनाचा निरपवाद अधिकार त्यांना असावा, आपल्या नोकरींतील निर्बंध, सवलती, वेतन इत्यादि गोष्टी त्यांना स्वतःच ठरवितां याव्यात आणि सरकार व हा नोकरवर्ग यांच्यांत मतभेद निर्माण झाले कीं, इंग्लंडमधल्या औद्योगिक कोर्टासारख्या (Industrial Court) न्याय-कोर्टाकडून त्या बाबतींत स्वतंत्रपणें लवाद-निवाडे करून घेण्यालाहि त्यांना प्रत्यवाय नसावा. मुलकी नोकरावर घरच्यासारखा निर्बंध घालतां येईल अगर तो घालणें आवश्यक झालें तर तो घातल्यानें त्याचा कांहीं उपयोग होईल असें वाटत नाहीं. सरकार व हे नोकर यांच्यामधील वादाच्या तडजोडीसाठीं मंडळ नेमण्याचा अधिकार सरकारनें आपल्या हातीं ठेवावा. बहुतेक प्रसंगीं या तडजोडी यशस्वी होऊं शकतातहि. परंतु मालक या नात्यानें आपण करूं तें प्रमाण, असा हेका सरकारला धरतां यावयाचा नाहीं. नोकरींतील हक्क व सवलती अथवा नियम नी निर्बंध, न्याय्य आहेत असें वाटायला लावूनच, इतर मालकांप्रमाणें, सरकारनेंसुद्धां नोकरांची निष्ठा

संपादन केली पाहिजे. नोकरींतील परिस्थिति सुधरून घेण्यासाठीं मजूर-संघाला ज्या ज्या उपायांचा अवलंब करतां येतो त्या सर्वांचा या नोकरांनींहि करावयाला हरकत नसावी. तसेंच दुय्यम दर्जाच्या नोकरांना सरकारी नोकरी-बाहेरील औद्योगिक क्षेत्रांतल्या समान-धर्मा कामकऱ्यांशीं एकजूट होऊन इष्ट त्या मार्गानें आपली परिस्थिति सुधारून घेण्याचा हक्क कां असूं नये, याचें कांहींच कारण आम्हांस देतां येत नाहीं. आपल्याला न्यायानें वागविण्यांत येत नाहीं असें ज्या कारकुनांना व डांकवाल्यांना वाटतें त्यांच्या अंतः-करणांतली तळमळ सरकारी कचेऱ्यांतून काम केल्यानें मिळणाऱ्या लब्ध-प्रतिष्ठेनें नाहींशी होत नाहीं.

– ४ –

३७. न्याय-खात्यावर कसलेंहि दडपण नसावें व तें पूर्णपणें स्वतंत्र असलें पाहिजे, हें तत्त्व शासन-व्यवस्थेंत महत्त्वाचें का मानावें याचा खुलासा आम्हीं मागेंच केला आहे. त्या खात्याला जरूर तें स्वातंत्र्य मिळण्याच्या दृष्टीनें खालील तीन गोष्टी महत्त्वाच्या ठरतातः—

(१) न्यायाधिशांची निवड करतांना पक्षनिष्ठा वगैरे राजकीय हेतूंचें शक्य तेवढें उच्चाटन केलें पाहिजे.

(२) नेमलेले लोक सद्वर्तनी आहेत तोंवर त्यांना कोणत्याहि सबबीवर नोकरींतून काढण्यांत येऊं नये.

(३) बढती देतांना न्यायशास्त्र-पारंगतता ही एकच गोष्ट ध्यानांत घेतली पाहिजे.

जनतेच्या वा विधि-मंडळाच्या मताधिक्यावरून न्यायाधिकाऱ्याच्या नेमणुका करण्याची पद्धत पहिल्याच कलमानें त्याज्य ठरविली आहे. न्याया-सनावर बसण्याची लायखी विशिष्ट गुणांनींच मोजावी लागते. निवडणुकींत ज्या गोष्टींना प्राधान्य मिळतें त्यांनीं या गुणांचें मूल्य-मापन होऊंच शकत नाहीं. यामुळें आपल्यापुढें फक्त तीन मार्ग उरतात ते असेः—

(१) चढाओढीच्या परीक्षांतील निकालावर न्यायाधिकाऱ्यांच्या नेमणुका करून तदनंतर अंगची योग्यता प्रगट होईल त्या मानानें त्यांना बढत्या देणें, हा फ्रान्समधला पहिला मार्ग. या पद्धतीची बरीच तरफदारी करतां येण्या-

सारखी आहे. या पद्धतीमुळें फ्रान्स देशाला पुष्कळच विद्वान् न्यायाधिशाचा लाभ झाला असून त्या क्षेत्रांत लागणारी उच्च नीतिमत्ताहि त्यांच्याजवळ होती असें दिसून आलें आहे. या पद्धतीबद्दल एकच विकल्प वाटतो तो हा कीं, न्यायाधिशांना आवश्यक अशा अन्य पुष्कळ गुणांची पारख या पद्धतीनें होऊंच शकत नाहीं. इंग्लंडमधील न्यायाधिशाशीं तुलना केली तर फ्रान्सचा न्यायाधिकारी नुसताच कायदेबाज व थोडासा संकुचित मनोवृत्तीचा वाटतो. न्यायाधिकारी या दृष्टीनें तो बहुधा चांगला असतो हें खरें. पण त्याचें आयुष्य मर्यादित शिस्तीखालीं व्यतीत झालेले असतें आणि त्यामुळें कोर्टाबाहेरील व्यवहाराचा अनुभव त्याला जवळजवळ अगदींच असत नाहीं.

(२) नेमणुकीची दुसरी पद्धत म्हणजे इंग्लंडमधली किंवा फेडरल कोर्टा-वर संयुक्त संस्थानांत ज्या तऱ्हेनें नेमणुका होतात ती. या दोन्ही देशांत कार्य-कारी मंडळाच्या शिफारशींवरून (Executive nomination) वरिष्ठ व कनिष्ठ न्यायाधिकाऱ्यांच्या नेमणुका होतात. मॅन्सफील्ड, मार्शल, जेसेल, बॉवेन व होम्स हीं नांवें ऐकल्यानंतर या पद्धतीमुळें इंग्लंडला पुष्कळ नामवंत न्यायमूर्ति लाभले याविषयीं कोणीहि वाद करणार नाहीं. परंतु गेल्या शतकांत झालेल्या नेमणुका बारकाईनें पाहिल्या म्हणजे त्या करतांना राजकीय हेतूंना भलतेंच प्राधान्य दिलें गेलें होतें याबद्दल कोणाच्याहि मनांत शंका उरणार नाहीं. सबब,

(३) तिसरी एक नवीनच पद्धत अधिक श्रेयस्कर म्हणून पत्करावी. ती म्हणजे न्यायाधिकाऱ्यांनींच प्रधान-मंडळाकडे कांहीं जणांची पहिल्यानें शिफा-रस करावयाची व त्यांपैकीं मंडळानें स्वपसंतीनुसार नेमणुका करावयाच्या. तसेंच कांहीं अपवादात्मक मोठें कारण असल्याशिवाय अन्य कोणाचीहि नेम-णूक मंडळानें करतां कामा नये. बढत्यांबद्दलच्या शिफारशी त्यांच्या त्यांनींच कराव्यात. पण तसें करतांना एक मर्यादा त्यांनीं सांभाळावी ती ही कीं, न्यायाधिशाचें काम करायला लागून ज्यांना अद्याप पांच वर्षें पुरीं व्हावयाचीं आहेत व पांच वर्षांच्या आंतच जे सेवा-निवृत्त व्हावयाचे आहेत त्यांना बढतीस पात्र म्हणून समजण्यांत येऊं नये. न्यायाधिशांना राजकीय खात्यांत जागा मिळणार नाहीं, अशी बंदी असणें जरूर आहे. आणि तसेंच, अशा ठिकाणीं ज्यांनीं नौकरी केली आहे, त्यांना ती जागा सोडून तीन वर्षें होऊन

गेल्याशिवाय, न्यायाधिकारी म्हणून नेमण्यांत येऊं नये. सत्तराव्या वर्षी त्यांनीं सेवा-निवृत्त झालेंच पाहिजे असा निर्बंध असणें अत्यावश्यक आहे. त्याशिवाय न्याय-खात्यांत पंधरा वर्षे नौकरी झाल्यानंतर स्वखुषानें सेवा-निवृत्त होण्याची मुभा त्यांना असावी.

३८. ही तिसरी पद्धत अधिक श्रेयस्कर कां? याचीं कारणें स्पष्ट आहेत. तारुण्याच्या आरंभापासून विशिष्ट धंद्याच्या अरुंद चाकोरीबाहेर कधींहि पाऊल न टाकल्यानें बाह्य जगाला दुरावलेल्या व्यक्ति न्यायाधीश म्हणून नेमल्या जाण्याची चूक या पद्धतीमुळें होत नाही. राजकारणांत एकादा वकील उपयोगी पडला होता हें स्मरून त्याची न्यायाधिकारी म्हणून वर्णी लावणें अगर बढती देणें असा प्रकार ही पद्धत अंगिकारल्यानें बहुधा होऊंच शकत नाहीं. मंत्र्याकडे नेमणुकीबाबत ज्या शिफारशी व्हावयाच्या त्या न्याय-खात्याकडूनच व्हावयाच्या, या निर्बंधामुळें आणखीहि एक गोष्ट साधते. ती म्हणजे, न्यायखात्याला आवश्यक असे गुण-विशेष कोणते व त्यांचें महत्त्व काय हें ठरविण्याचा हक्क त्यांतील तज्ज्ञांचा आहे ही गोष्ट यांत गृहीत धरली जाते आणि तज्ज्ञांच्या शिफारशी बाजूस ठेवण्याचा हक्क, अपवादात्मक परिस्थितींत कां होईना, मंत्र्यांना दिलेला असल्यानें न्यायाधिशांच्या संभाव्य वशिलेबाजीला आपोआपच आळा बसतो. राजकारणांतल्या अल्पस्वल्प कामगिरीचें बक्षीस म्हणून एकाद्या अनभिज्ञाला न्यायखात्यांत चिकटवून टाकणें अनिष्ट होय हें या ठिकाणीं गृहीत धरण्यांत आलें आहे. अशांना जागा द्यावयाची झाल्यास ज्यूरी-मंडळावर, विशेषतः फौजदारी खटल्याच्या ज्यूरी-मंडळावर द्यावी. मात्र, तांत्रिक गोष्टी विचारांत घेऊन जेथें न्याय निवडावयाचा असतो—उदाहरणार्थ, हुंडी वगैरेसंबंधानें ज्यांत प्रश्न उपस्थित झाले आहेत अशा व्यापारविषयक दाव्यामध्यें—सामान्य व्यक्तींचा ज्यूरी म्हणून कितपत उपयोग होईल याची शंकाच आहे. अशा कज्ज्यांत जूरी ठेवावयाचेच असतील तर दाव्याला कारणीभूत झालेल्या व्यवहारांची ज्यांना विशेष माहिती आहे व त्यामुळें ज्यांच्या निर्णयबुद्धीला खरोखरीच किंमत द्यावयास पाहिजे अशा विशेषज्ञांचेंच ज्यूरी-मंडळ असणें अधिक श्रेयस्कर होय.

३९. कुठल्याहि सुनियंत्रित शासन-संस्थेनें न्याय-दानाच्या कारभारांत चार तत्त्वें कटाक्षानें पाळलीं पाहिजेत :

(१) अपकृत्यें (Torts), मग तीं सामान्य नागरिकाच्या हातून झालेलीं असोत, वा सरकारच्या हातून झालेलीं असोत, त्यामुळें उत्पन्न होणाऱ्या जबाबदारीचें स्वरूप सारखेंच असतें. आपल्या नौकरांनीं केलेल्या अपकृत्या-बद्दलची जबाबदारी जेथलें सरकार स्वतांवर घेत नाहीं तेथें कायद्याचें राज्य आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. म्हणजे सर्वाधिकारी सरकारच्या नांवाचा मळवट कपाळीं असणाऱ्याला चारी खून माफ असा प्रकार होतां कामा नये.

(२) उपकायदे व नियम करण्याचे अधिकार कायदे-मंडळाकडून मंत्रि-वर्गाकडे पुष्कळ वेळां सोंपविण्यांत येत असतात. अशा वेळीं या अधिकारांच्या कायदेशीर मर्यादा काय हें नेहमींच्याच कोर्टांना ठरवितां आलें पाहिजे.

(३) तिसरी महत्त्वाची बाब म्हणजे कोर्टांतल्या कामकाजाचें तंत्र अतिशय खर्चाचें असतां कामा नये. कारण तसें झालें कीं, गरिबाच्या हिश्शाला कोर्टें असून नसून सारखींच. पैशाच्या अभावीं न्याय मिळविण्याचा प्रयत्न करणें व्यर्थ आहे असा जनतेचा ग्रह होऊं देण्यापेक्षां पोकळ खटल्याची गर्दी झाली तरी परवडेल. आणि—

(४) शेवटीं न्यायदानाचीं साधनें ऊर्फ कायदेरूपी हत्यारें उत्तरोत्तर अधिक कार्यक्षम करण्याचा सरकारनें प्रयत्न केला पाहिजे. यासाठीं न्याय-कोर्टांच्या, विशेषतः फौजदारी कोर्टांच्या कार्यावर, एकसारखी नजर असावी एवढेंच नव्हे, तर अशा कोर्टांतून काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यांनीं आपले अनुभव ग्रथित करून ठेवणें अगत्याचें आहे. कायदे-सुधारणा-समिति म्हणून एकादी स्थायी समिति सध्यांच्या काळांत असणें अत्यंत जरूरीचें असून तिच्या कामांत, न्यायाधिकारी, वकील, सामान्य नागरिक यांसुद्धां सर्वांना भाग घेतां आला पाहिजे.

— ६ —

४०. लोकमत ही उपक्षणीय बाब नव्हे असें आम्हीं वारंवार प्रतिपादिलें असल्यानें तद्विषयक कांहीं मूलग्राही प्रश्नांचा निर्देश केल्याखेरीज हें विवेचन संपवितां येत नाहीं. दोन गोष्टी तर अगदीं उघडच आहेत. पहिली ही कीं, जनता ज्या माहितीवरून आपलीं मतें बनविते त्या माहितीच्या खरेखोटेपणा-

वर लोकमताची योग्यायोग्यता अवलंबून असते, आणि दुसरी म्हणजे लोकमत ज्या प्रमाणांत संघटित असतें त्या प्रमाणांत तें प्रभावी बनतें. हें दुसरें विधान अगदींच स्पष्ट भाषेंत सांगावयाचें झालें तर असें सांगतां येईल–' सर्वसाधारण लोक-मत ' असें आपण ज्याला म्हणतों तें प्रत्यक्ष अस्तित्वांत असतच नाहीं. खरोखर प्रकार होतो तो असा–कांहीं कांहीं मुद्यांच्या गोष्टींसंबंधानें जनते-मध्यें एकामागून एक मत-प्रवाह सुरू होतात व त्यांच्या बुडाशीं असणाऱ्या माहितीची विश्वसनीयता व लोक-संघटना यांवर अशा मत-प्रवाहांचें बलाबल अवलंबून असतें.

४१. सध्यांच्या काळांत जनतेला जी माहिती पुरविण्यांत येते ती कितपत वास्तविक असते याचा विचार करूं लागतां क्षणींच दोन गोष्टी एकदम डोळ्यांसमोर येतात. पहिली म्हणजे सत्यासत्यतेचा प्रश्न गुंतागुंतीचा आहे, आणि दुसरी म्हणजे माहिती गोळा करणें व तिचा प्रसार करणें; हीं दोन्ही कामे सत्य तेंच पुढें मांडण्याच्या निर्विकार बुद्धीनें होत नाहींत. एकाद्या घटनेचा सरकारी धोरणाशीं संबंध जुळविणें शक्य असले कीं, तद्वि-षयक बातम्यांना प्रचाराचें स्वरूप येतें, आणि ज्या समाजांत द्रव्यबलाची विभागणी विषम, तेथें हा प्रचार सधनांच्या वतीने होत राहतो. बातम्यां-साठीं बहुतेकजण वृत्तपत्रांवर विसंबून असतात आणि वृत्तपत्रांना जाहिराती छापण्याचें काम भरपूर प्रमाणांत मिळाले तरच तीं तग धरून राहूं शकतात. शिवाय वर्तमानपत्रें काढण्याचें काम इतक्या खर्चाचें असतें कीं, साधारणतः श्रीमंतांनाच तीं चालवितां येतात. वृत्तपत्रें जाहिरातदारांवर अवलंबून असल्यानें जाहिरातींतून प्रचारलेल्या जिनसांचा खप ज्या वर्गांत होतो त्यांना रुचतील अशाच बातम्या व विचार छापणें वृत्तपत्रांना भाग पडतें. एरव्हीं आपल्या मागण्या प्रभावी करण्याची ताकद असणाऱ्या वर्गामध्यें वृत्तपत्रांचा खपच होऊं शकत नाहीं. याचा परिणाम मात्र असा होतो कीं, ज्या बातम्यां-मुळें सधनांच्या हिताहितावर अनिष्ट परिणाम होणें संभवनीय असतें त्या साऱ्या बुद्धिपुरःसर विकृत करून प्रसृत केल्या जातात. रशियांतील राज्य-क्रांति, एकादा मोठा संप, सरकारनियंत्रित उद्योगधंद्यांची प्रगति यांसारख्या घटनांचें वास्तविक स्वरूप काय हें ज्याला त्याला आपल्या वृत्तपत्रावरून समजावयाला हवें. पण या घटनांबद्दल त्याचें मत वाईट होईल अशाच तऱ्हेनें

रंगवून वृत्तपत्रें जनतेला त्या निवेदन करतात. विशिष्ट वर्गाचें हित-रक्षण करणें हा हेतु पोटांत ठेवून वृत्त-पत्ररूपी आरशांत या घटनांचें प्रतिबिंब असा कांहीं विशिष्ट कोन साधून घेण्यांत येतें कीं, त्यांचें यथार्थ दर्शन जनतेला होऊंच नये. राज्यकारभारांतल्या सरकारी धोरणाचे परिणाम चांगले आहेत वा वाईट आहेत असें म्हणणारे परस्परविरोधी अनेक वर्ग समाजांत असतात आणि तशी परिस्थिति असे तोंपर्यंत जो तो वर्ग उपलब्ध साधनांची निवड व उपयोग असाच करीत राहणार कीं, त्यामुळें सत्य निवेदन होऊं नये. समाजांतील सारे वर्ग (सांपत्तिक दृष्ट्या) समबल असल्याखेरीज सत्य-प्रकाशनाचा धंदा कोणालाच परवडत नाहीं.

४२. एवंच, लोकमत ज्या प्रमाणांत संघटित झालें असेल त्या प्रमाणांत तें सामर्थ्यसंपन्न बनतें आणि 'संघटन ही द्रव्यबलाची प्रक्रिया होय' हा निष्कर्ष अखेर निघाला. मजूर-संघाच्या हजारों दरिद्री सभासदांचें संघटन करण्यापेक्षां मूठभर श्रीमंत खाणी-मालकांचें संघटन करणें तुलनेनें फार सोपी गोष्ट आहे. या दुसऱ्या संघटनेंतला एकोपा व कार्य-सुसंगति कायम राखणें हेंहि तितकें सोपें असतें. चुका झाल्या तरी त्यांच्या दुष्परिणामाचे चटके खाणी-मालकांना फारसे बसत नाहींत. उलट कार्यांत यश आले तर तें मात्र परिणामाच्या दृष्टीने सद्यःफलदायी असतें. या लोकांचें बुद्धिसामर्थ्य बेताचेंच असलें तरी द्रव्यसामर्थ्यामुळें ते केवढ्याहि बुद्धिवान् लोकांना स्वतःसाठीं राबवून घेऊं शकतात. त्यांचा दम लवकर उखडत नाहीं आणि अपेक्षित कार्यनिष्पत्तीसाठीं वाट पाहावी लागली तरी आपल्या लाखाचे बारा हजार होणार नाहींत हें त्यांना ठाऊक असतें. परंतु द्रव्यबळ गांठीं नसणाऱ्या संघवाल्यांच्या पदरांत मात्र यांपैकीं कसलाच फायदा पडत नाहीं. संपासारखीं मुख्य शस्त्रें वापरण्यांत यांचें नुकसानच होत असल्यामुळें वेळीअवेळीं त्यांचा उपयोग करणें त्यांना परवडत नाहीं. या वर्गाच्या कार्यसिद्धीला लागणारें बुद्धिचातुर्य ज्यांच्याजवळ असतें त्यांच्या अंतःकरणांत या वर्गाविषयीं जिव्हाळाच बहुधा कमी असतो असें नाहीं. परंतु अशांना खरीदण्याची या वर्गाची ताकदच मूळांत धनिक-वर्गापेक्षां कमी असते. सारांश, (सांपत्तिक-दृष्ट्या) विषम असलेल्या समाजांतले प्रचलित मत-प्रवाह न्यायाच्या दृष्टीनें समर्थनीय असूं शकत नाहींत. आर्थिक विषमतेमुळें ज्या त्या वर्गाला आपल्या

हित-संरक्षणाबद्दलची ओरड विकृत स्वरूपांत करणें भाग पडतें आणि या विकृत प्रचारामुळें न्यायबुद्धीची गळचेपी होते. अशा रीतीनें, द्रव्यबलाच्या विभागणींत भलतीच विषमता असली कीं, समाज शासन-संस्थेच्या हातून सर्रास सर्व नागरिकांच्या मागण्या सारख्या प्रमाणांत पुऱ्या होत नाहींत अथवा त्यांच्या हक्कांना सारख्या प्रमाणांत मान्यता देण्याचा प्रयत्नहि ती आस्थेनें करीत नाहीं.

शासन-संस्था व आंतरराष्ट्रीय जनता ४

शासन-संस्थेचा संबंध फक्त तिच्या रयतेशीं येतो व हे संबंध कसे असावेत हाच एक विषय शासन-संस्थेविषयीं उद्भवणाऱ्या सर्व प्रश्नांत अनुस्यूत आहे हें गृहीत धरून आतांपर्यंतचे विवेचन झालें. परंतु सध्यां पृथ्वीच्या पाठीवर एकच एक शासन-संस्था नसून तशा अनेक संस्था नांदत आहेत आणि एक राष्ट्र व त्याच्या अधिराज्याखालील जनता यांचें दुसरें राष्ट्र व त्यांतील रयत यांच्याशीं व्यवहार सुरू झाले कीं, त्यांचे परस्पर-संबंध कसे असावेत याविषयीं अत्यंत महत्त्वाचे प्रश्न उद्भवतात. आतांपर्यंत प्रतिपादलेल्या विधानांचा रोख असा कीं, कोणतीहि शासन-संस्था दुसरीवर हुकमत गाजवूं शकत नाहीं. कारण तसें झाल्यानें दुसरीच्या सर्वाधिकारत्वाला बाध येतो. आणि आपली हुकमत निरपवाद असणें हें तर तिच्या अंतर्गत राजवटीचें वैशिष्ट्य होय.

२. परंतु राष्ट्रांचे अन्योन्य-संबंध नियंत्रित करणें आवश्यक होऊन बसले आहे. अनेक राष्ट्रें व तदंतर्गत जनता यांचे संबंध नियंत्रित करणारे नियम म्हणजे आंतरराष्ट्रीय कायदे होत. समाजांतल्या सर्व व्यक्तींवर या नियमांचें बंधन घालावें लागतें तें अशासाठीं कीं, राष्ट्रांच्या अंतर्गत कारभारावरून त्यांच्या अन्योन्य व्यवहाराकडे दृष्टि टाकिली कीं, त्या ठिकाणीं उपर्युक्त नियम

असले तरच निभाव लागण्यासारखा आहे. एरव्हीं अशा नियमांच्या अभावीं उद्भवणाऱ्या अनवस्थेला अराजक हें नांवच सार्थ होईल. आंतरराष्ट्रीय कायदा राष्ट्रांना बंधनकारक नसावा, हें म्हणणें म्हणजे त्यांनीं परस्परांशीं 'मनःपूतं समाचेरत्' असें म्हणण्यासारखें आहे. आणि हा निष्कर्ष निःसंकोचपणें स्वीकारणारे हॉब्ससारखे मोठमोठे विचारवंत आपल्याकडे आहेतहि. शासन-संस्थेवर हुकमत गाजविण्याचा अधिकार इतर कोणत्याच संस्थेस नाहीं, सबब राष्ट्रीय कायद्याना ज्या अर्थाने आपण कायदेशीर मानतों त्या अर्थानें आंतर-राष्ट्रीय कायद्याला कायदेशीर मानणें शक्य नाहीं, असें त्यांनीं आपल्या प्रमेया-वरून अगदीं तर्कशुद्धपणें प्रतिपादलें आहे. त्यांचे म्हणणें असे कीं, शासन-संस्थेच्या कायद्यांना परमश्रेष्ठ म्हणून मानिलें कीं, त्यांच्याहून इतर कोणत्याच कायद्यांना श्रेष्ठतर मानतां यावयाचें नाहीं; आंतरराष्ट्रीय कायदा अमुक एका मर्यादेपर्यंत मानण्याची तयारी एकाद्या राष्ट्रानें दाखविली तरच तो तेवढ्या प्रमाणात, त्या राष्ट्रापुरता कायदेशीर झाला, असा निष्कर्ष यावरून सहजच निघतो; विवक्षित राष्ट्रांनीं संमति दिली असेल तर व तेव्हाच आंतरराष्ट्रीय कायद्यांना, त्या राष्ट्रात, खऱ्याखुऱ्या कायद्याचें स्वरूप येतें; म्हणजे मुळांत त्या कायद्याच्या ठिकाणीं नियंत्रण-सामर्थ्य असत नाहीं; राष्ट्रानीं त्याला पदरीं घेऊन त्यातील दरएक कलमाला संमति द्यावी तेव्हा कोठें त्याला कायद्याचें सामर्थ्य प्राप्त होतें.

३. परंतु एवढा असाधारण निष्कर्ष स्वीकारण्यापूर्वी त्याला कांहीं आधार आहे कीं नाहीं हें पाहणें अगत्याचें ठरते. आणि या दृष्टीनें विचार करू पाहतां कांहीं महत्त्वाच्या गोष्टी नजरेस आल्यावांचून राहत नाहींतः—

(१) एकादें राष्ट्र नवीनच अस्तित्वांत आलें म्हणजे प्रचलित आंतरराष्ट्रीय कायद्यांपैकी विशिष्ट तेवढेच निवडून घेऊन त्यांना 'मम' म्हणावयाचें असा प्रकार त्याला करतां येत नाहीं. स्वतःच बनविलेल्या कायद्याप्रमाणें हेहि आपल्याला बंधनकारक आहेत असें त्याला आढळून येतें. कारण आंतरराष्ट्रीय रूढी, तहनामे आणि लवाद-निवाडे यांच्यामुळें कांहीं विवक्षित आचार-तत्त्वें पूर्वीच रूढ होऊन बसलीं आहेत. त्यायोगें, इंग्लंडमधला कायदा तद्देशीयाना ज्या तऱ्हेनें बंधनकारक आहे अगदीं तद्वतच सर्वसाधारण परिस्थितींत या आचार-तत्त्वांनीं राष्ट्राराष्ट्रांतील व्यवहार नियंत्रित झालेले आहेत.

(३) ख्रिश्चन-धर्मी राष्ट्रांचें मध्ययुगीन संघ-राज्य कोसळून पडल्यानंतर राष्ट्रांना सर्वाधिकार प्राप्त झाले. म्हणजे, त्यांचें सर्वाधिकारित्व ही एक इतिहास-सापेक्ष घटना आहे. स्थूल मानानें पाहतां प्राचीन विद्यांचे पुनरुज्जीवन (Reformation) होण्यापूर्वी शासन-संस्थांच्या सत्तेंत सर्वाधिकारित्वाचा अभिनिवेश नव्हता. ईश्वरी कायदे व निसर्गप्रणीत कायदे यांनीं त्यांचें अधिकार-क्षेत्र मर्यादित आहे असें त्या वेळीं मानलें जात असे आणि या कायद्यांतील तत्त्वाविरुद्ध असणारा राष्ट्रीय (म्ह. शासन-संस्थेचा) कायदा मूलतःच निष्प्रभ मानला जाई. मध्ययुगीन विचारवंतांना ज्या जागतिक राज्याचीं स्वप्नें पडत होतीं तीं आतां पुनश्च साकार होत असल्याचें दृश्य आज आपण पाहत आहोंत. अर्थशास्त्र व विज्ञानशास्त्रें यांच्या प्रगतीमुळें जीवनाचें स्वरूप पार बदलून गेलें आहे. त्यामुळें अखिल जगाच्या दृष्टीनें महत्त्व असणाऱ्या विषय-क्षेत्रांत कोणत्याहि राष्ट्राने कसलाहि निर्णय घ्यावा, असले निर्णय-स्वातंत्र्य देणें शक्य नाहीं, असें आतां आपणास आढळून आलें आहे. यापैकीं काहीं विषय इतके जिव्हाळ्याचे आहेत कीं, त्याहि बाबतींत बिनशर्त वर्तन-स्वातंत्र्य जर का राष्ट्रांना दिलें, तर युद्धे निर्माण होतील. म्हणूनच राष्ट्रातील सर्व संस्थावर शासन-संस्थेच्या सत्तेला ज्या कारणास्तव सर्वश्रेष्ठत्व देण्यांत आले, त्याच कारणास्तव राष्ट्राच्या मेळाव्यांतहि सर्वाहून अधिक प्रभावी अशी एकादी सत्ता निर्माण करणें राजकीयदृष्ट्या अवश्य झालें आहे. एवंच, नागरिकाच्या इच्छेवर ज्या हेतु-प्रीत्यर्थ राष्ट्रीय कायद्यांचें नियंत्रण असतें, त्याच हेतु-सिद्धयर्थ सार्वदेशीय प्रश्नांच्या बाबतींत शासन-संस्थाच्या सत्तेवर वरिष्ठतर सत्तेचें नियंत्रण असणें जरूर आहे हें आपोआपच सिद्ध होतें.

४. हीच गोष्ट अन्य तऱ्हेनें उत्कृष्टपणें मांडितां येईल. सर्वाधिकार असणारी संस्था म्हणून शासन-संस्थेचा उदय झाला तो पंधरा ते सतरा शतकांच्या दरम्यान. त्याचें कारण असें कीं, दुसऱ्या कोणाच्याहि आश्रयाला जाऊन शांतता व सुरक्षितता आपल्याला मिळेल अशी खात्री नागरिकांना त्या वेळीं वाटली नाहीं. त्यामुळें शासन-संस्थेच्या कारभाराच्या बुडाशीं असणारीं तत्त्वे शोधून काढण्याचा प्रयत्न करणाऱ्या तत्कालीन विचारवंतांना तिच्या प्रकृतींत एक गोष्ट प्रामुख्यानें दिसून आली. ती म्हणजे, तिनें स्वतःची

पायबंदी करूं पाहणाऱ्या सर्व सत्तेला पार झुगारून दिलें होतें ही होय. त्यामुळें समाज-संघटनेचें अखेरचें माप म्हणजे शासन-संस्था ही गोष्ट त्यांनीं साहजिकच गृहीत धरिली. परंतु त्या वेळची परिस्थिति आतां पुनः, विशेषतः गेल्या अर्धशतकांत, बदलली आहे. जगांतले सारे देश आतां इतके परस्परावलंबी झाले आहेत कीं, त्यांपैकीं कुठल्याहि राष्ट्राला अनिर्बंध वर्तन-स्वातंत्र्य दिलें कीं, तें इतरांच्या शांततेला घातक ठरतें. आपल्या भौगोलिक मर्यादा काय असाव्यात, शस्त्र-सामर्थ्य काय असावें, जकातीचे दर काय ठेवावेत, मजुरांचें जीवन कसें असावें, स्वदेशांतील कोर्टांत परराष्ट्रीयांना काय हक्क द्यावेत, इतर राष्ट्रांबरोबरचे वाद कसे मिटवावेत इत्यादि बाबतींत, उदाहरणार्थ, इंग्लंडला पूर्ण मुखत्यारी राहिली तर तिचें पर्यवसान आंतरराष्ट्रीय अनवस्थेत हटकून होईल. मानव-जात म्हणून एकच अखंड समाज आहे व सगळया राष्ट्रांची एकच एक संस्था जगांत असून या संस्थेच्या नियमांना सर्वश्रेष्ठ समजून इतर कायद्यांनीं त्यापुढें मान तुकविली पाहिजे, असें प्रतिपादणें राष्ट्राराष्ट्रांच्या परस्परावलंबनामुळें अगत्याचे झालें आहे. स्वतांच्या घरांत शासनसंस्थेला कायद्याच्या दृष्टीने सर्वाधिकार देणें जसें जरूरीचें आहे, तद्वतच सार्वराष्ट्रीय प्रश्नांच्या बाबतींत सर्वंकष कायदे निर्माण होणें आवश्यक आहे असें सद्यःपरिस्थिति आपणांस सांगते. सारांश, प्रादेशिक कायदा तत्त्वतःच आंतरराष्ट्रीय कायद्याहून दुय्यम दर्जाचा मानला पाहिजे.

५. अशा तऱ्हेनें, कायद्याचा खराखुरा उगम राष्ट्र-संघाच्या चिच्छक्तींत असून समाजाच्या विद्यमान सांस्कृतिक अवस्थेंत या शक्तीलाच सर्वश्रेष्ठ समजलें पाहिजे, या प्रमेयावर आतां आपल्याला कायद्याच्या तत्त्वज्ञानाची उभारणी करतां येईल. राष्ट्र-संघ व संघांतील राष्ट्र यांचा संबंध सेव्य-सेवकाचा म्हणजे उपमाच द्यावयाची झाल्यास, न्यूयॉर्क व संयुक्त संस्थानें यांच्यामधील नात्यासारखा असावा, हें वरील प्रमेयावरून ओघानेंच प्राप्त होतें. कांहीं विषय असे आहेत कीं, त्यांसंबंधानें न्यूयॉर्क सरकार आपल्या मनास येईल त्याप्रमाणें कायदे करूं शकतें; पण दुसऱ्या कांहीं बाबतींत त्याला संयुक्त सरकारचे निर्णय शिरसामान्य करावे लागतात. या दृष्टीनें पाहतां शासनसंस्थेला सर्वाधिकारित्वाचा अभिनिवेश सोडवा लागेल, विशिष्ट जागतिक परिस्थितींत तिला यापुढें संसार करावा लागणार असून त्या परिस्थितीचा प्रकृति-

धर्म लक्षांत घेतल्यावांचून तिचा निभाव लागावयाचा नाहीं. अनिर्बंध वर्तन-स्वातंत्र्याची नागरिकानें केलेली मागणी आपण केव्हांहि मान्य करणार नाहीं, तद्वतच शासन-संस्थेचीहि तसली मागणी मान्य करणें केव्हांहि शक्य होणार नाहीं. व्यक्ति वा समाज अनेक पण सर्वांच्या गरजा मात्र त्याच, अशी स्थिति असली कीं, सहकार्य व ताबेदारी हीं पत्करलींच पाहिजेत, आणि तसें केल्या-बरोबर तंत्रदृष्ट्या अथवा शासन-संस्थेचें सर्वाधिकारित्व इतिहास-सिद्ध आहे, म्हणून, त्याची पूजा बांधावी, असा दुराग्रह धरणें कोणालाच शक्य होणार नाहीं.

६. (अ) राष्ट्रें आंतर-राष्ट्रीय कायद्यांचें उल्लंघन करितात आणि (ब) कार्यक्षम संस्था, विशेषतः सार्वदेशीय कायदे करूं शकणाऱ्या संस्था, राष्ट्र-संघानें अद्याप निर्मिल्या नाहींत हें खरें असलें तरी तेवढ्यावरून उपर्युक्त विचारसरणी तर्कदुष्ट आहे असें म्हणतां यावयाचें नाहीं. राष्ट्रकृत कायदा एकाद्या नागरिकानें मोडला तर त्या घटनेला जेवढें कांहीं कमीअधिक महत्त्व असेल, तेवढेंच महत्त्व राष्ट्रानें आंतर-राष्ट्रीय कायदा मोडला, या घटनेस दिलें पाहिजे. सर्वसाधारणपणें व प्रसंग उद्भवेल तेव्हां, कायदा जारी करतां येण्यासारखा असला कीं, पुरें झालें. त्यातला कायदेशीरपणा तो एकाद्याने मोडला एवढ्यावरून नाहींसा होत नाहीं. राष्ट्र-संघाच्या कार्यशाखा, संघाच्या उद्दिष्ट-पूर्तींच्या दृष्टीनें अपुऱ्या आहेत हेंहि कबूल; पण तसें कां व्हावें याचीं दोन मोठीं कारणें आहेत. पहिलें असें कीं, राष्ट्राचें जीवन अन्योन्याश्रयी आहे याची जाणीव परवांच कोठें झाली आहे. कितीहि पद्धतशीरपणें विचार केला तरी ती १९१९ च्या व्हर्सायच्या तहापूर्वी अस्तित्वात होती असें म्हणतां येत नाहीं. व दुसरें कारण असें कीं, उपर्युक्त परस्परावलंबनाला संस्थेचें मूर्त स्वरूप देण्याचा प्रयत्न सुरू झाला कीं, आपल्या सत्तासाम्राज्याचे अवशेष आपल्या हातीं ठेवण्यासाठीं, उन्मादानें धडपडणाऱ्या शासन-संस्थेच्या भुतावळीशीं सामना देण्याचा प्रसंग येतो. परस्परावलंबन व त्याचे आनुषंगिक परिणाम एका बाजूला, आणि राष्ट्रांचे सर्वाधिकार दुसऱ्या बाजूला, या दोन कल्पनां-मधील झगड्याच्या पुराणाशिवाय राष्ट्र-संघाच्या इतिहासांत अधिक कांहीं नाहीं. राष्ट्राचें सर्वाधिकारित्व मानलें पाहिजे असा अट्टाहास बाळगल्यामुळेंच, राष्ट्र-संघाचे निर्णय शंभर टक्के एकमतानें (नुसत्या बहुमतानें नव्हे) झाले

पाहिजेत असा नियम करावा लागला, आणि राष्ट्रसंघाच्या कार्याला एवढी परिणामशून्यता आली ती या नियमामुळेंच. उलट आंतर-राष्ट्रीय परस्परावलंबन व त्याची फलश्रुति मान्य करण्याची आवश्यकता पडल्यामुळे, आपलीं भांडणें राष्ट्र-सघाच्या स्थायी न्याय कोर्टामार्फत मिटवून घेण्याचें बंधन कित्येक राष्ट्रांनीं स्वीकारिलें (Optional clause), लवाद-निवाड्याचा कायदा (The General Act of Arbitration) पसार होऊं शकला; आणि एकमेकांवर आक्रमण करावयाचें नाहीं अशी जामिनकी परस्परांना देणारे तह लोकॅर्नो येथें राष्ट्राराष्ट्रांत झाले. राष्ट्रांच्या सर्वाधिकारित्वावर या घटनांनीं उघड उघड व निश्चित स्वरूपाचे हल्ले चढविले असून, त्यांचा स्वीकार ज्या ज्या राष्ट्रांनीं केला तीं आतां मन मानेल तसें वागावयाला मोकळीं राहिलीं नाहींत असा या प्रत्येक घटनेचा अर्थ आहे. त्याचप्रमाणें मागासलेल्या राष्ट्रांचा राज्यकारभार अन्य कांहीं पुढारलेल्या राष्ट्रांनीं विश्वस्त या नात्यानें चालवावा (The Theory of Mandate), संघाचे सभासद असणाऱ्या राष्ट्रांतील अल्पसंख्याकांना कांहीं हक्कांची जामिनकी त्या त्या राष्ट्रांनीं दिली पाहिजे वगैरे तत्त्वांतूनहि राष्ट्रांच्या स्वातंत्र्याचे दिवस संपले हीच गोष्ट अभिप्रेत आहे. सांप्रतच्या राष्ट्रांना कोणातरी वरिष्ठ शक्तीच्या हुकुमतीखालीं आणिल्याशिवाय त्यांच्यामध्यें जरूर तें सहकार्य निष्पन्न होऊं शकणार नाहीं, आणि मांडलिकत्वाच्या ह्या सिद्धान्तांत दुसरें एक तत्त्व अभिप्रेत असून तें म्हणजे या वरिष्ठ शक्तीनें केलेल्या कायद्यांची सत्ता त्यांवर आक्रमण करूं पाहणाऱ्या सर्व राष्ट्रांहून अधिक बलवत्तर असावी हें होय.

७. ही भूमिका पुढें आल्यानंतर तिचा जुन्या तत्त्वाशीं समन्वय करण्याचा प्रयत्न कांहीं नामवंत विचारवंतांनीं दोन तऱ्हांनी केला. एका बाजूनें त्यांचें म्हणणें असें कीं, आंतर-राष्ट्रीय कायदा म्हणजे शुद्ध राष्ट्रीय कायदाच होय; कारण, त्याचा अंमल करतां येतो तो केवळ राष्ट्राराष्ट्रांनीं व्यक्तिशः त्याचा स्वीकार केल्यानंतरच. दुसऱ्या बाजूनें त्यांचा आग्रह असा कीं, आंतरराष्ट्रीय कायदा परिणामाच्या दृष्टीनें कार्यक्षम असतो तोंवर त्याला स्वयंसिद्ध व स्वयंपूर्णच म्हटलें पाहिजे; म्हणजे कोणत्याहि राष्ट्रानें त्याला संमति देणें वा न देणें यावर त्याचें कार्य अवलंबून असत नाहीं आणि राष्ट्रांच्या पसंती-नापसंतीची त्याला कदर बाळगावी लागत नाहीं. परंतु या

दोन्हींहि मीमांसा समाधानकारक नाहींत. पहिलीचें निराकरण दोन तऱ्हांनीं करतां येईल. प्रत्यक्ष पुराव्यावरून पाहतां राष्ट्रें आंतरराष्ट्रीय कायद्याला मान तुकवितात तें त्यांच्या खुषीला येतें म्हणून नव्हे, तर तसें केल्याशिवाय त्यांना खरोखरीच गत्यंतर नसतें म्हणून. कारण कायद्यांची बजावणी ज्यांच्यावर होते त्यांची त्या कायद्यांस संमति असते हा संकेत प्रायः आभासात्मक असून त्यावर भर देण्यांत कांहींच फायदा नाहीं. आंतरराष्ट्रीय कायदे ज्या राष्ट्रांच्या गळीं बांधावयाचे त्यांनीं त्यांना संमति दिल्याशिवाय त्यांची मात्रा चालत नाहीं हें खरें. पण ही गोष्ट राष्ट्रीय कायद्यांच्या बाबतींतहि तितकीच खरी आहे. त्यांचा अंमल यशस्वीपणें करतां येतो कीं नाहीं यावर आंतर-राष्ट्रीय कायद्यांचा कायदेशीरपणा ठरविणें अयोग्य होईल; कारण, शास्त्रशुद्धतेचा हा दंडक राष्ट्रीय कायद्यांना लावावा ही गोष्ट कायदेपंडितांच्या स्वप्नींहि येत नाहीं. मग तो आंतरराष्ट्रीय कायद्यांना मात्र लावावा हा कुठला न्याय ? विवक्षित कायदे करणाऱ्या व्यक्तीला ते करण्याचा अधिकार असला कीं, त्याचा कायदेशीरपणा सिद्ध झाला हें कायदेपंडित गृहीतच धरून चालतो. ते करण्याचा अधिकार त्या व्यक्तीला होता की नव्हता येवढीच गोष्ट त्याला मुद्याची वाटते व तदितर विचारसरणीवर आधारलेले सिद्धान्त व त्यांतून ग्रथित झालेले निकष यांच्याकडे तो ढुंकूनहि पाहत नाहीं. आंतर-राष्ट्रीय कायदा राष्ट्रीय कायद्यापासून अगदीं स्वतंत्र व स्वयंपूर्ण असता ही कल्पनाहि वरच्यापेक्षां अधिक समाधानकारक नाहीं. कारण सांगून सवरून निरनिराळ्या राष्ट्रांत राहणाऱ्या नागरिकांच्या आचारांचें नियंत्रण करणें हाच मुळीं आंतर-राष्ट्रीय कायद्यांचा एकमेव हेतु असतो. आपल्या हेतु-सिद्ध्यर्थ राष्ट्रांच्या इच्छा-शक्तीवर बंधन घातल्याखेरीज आंतरराष्ट्रीय कायद्यांना आपले कार्यच मुळीं करतां यावयाचें नाहीं. तें करावयाचें म्हटले की, आंतर-राष्ट्रीय कायद्याची सत्ता राष्ट्रांच्या प्रेरणा-शक्तीहून वरचढ असली पाहिजे, या सिद्धांतांतून सुटका नाहीं आणि अशा रीतीने आंतर-राष्ट्रीय कायद्यांना आधार-भूत झालेल्या प्रमेयांतूनच प्रादेशिक कायद्यांचा उगम होतो हें मानणें भाग पडतें.

८. यानंतर अखेरच्या एका आक्षेपाचा विचार केला पाहिजे. असें म्हणण्यांत येतें कीं, 'कायद्याच्या चौकटींत बसविलेला समाज' या दृष्टीनें

राष्ट्राकडे पाहणें सोपें आहे. कारण, तसें करतांना स्वतः विशिष्ठ पदारूढ असल्यामुळें ज्याला रयतेवर निर्बंध घालतां येतात असा एक व्यक्तिसमूह स्पष्टपणें दृष्टि-क्षेपांत येतो. पण राष्ट्रसंघाच्या मेळाव्यांत ही निर्बंध-क्रिया तितक्या स्पष्टपणें प्रतीतीस येत नाहीं. तसेंच संघाचा एकादा नियम मोडला गेला तर त्या नियम-भंगाबद्दल शासन करण्याची जबाबदारी निश्चितपणें कोणा-वरहि पडत नाहीं, हा आक्षेप मर्मग्राही आहे असें मानण्यापूर्वी त्यांतले ध्वनि-तार्थ समजून घेतले पाहिजेत. जरूर तेथें कायदे-भंगाबद्दल शासन करण्याचें सामर्थ्य असणाऱ्यांकडूनच, शासन-संस्थेच्या वतीनें कायदे केले जातात हें या आक्षेपांत गृहीत धरले आहे. ‘ निरपवाद सत्तेचें स्थान म्हणजे शासन-संस्था ’ या सुविख्यात तत्त्वाची शिकवण हॉब्स व ऑस्टिन यांनीं दिली आणि त्याचीच री वरील आक्षेपांत ओढलेली आहे आणि विद्यमान समाजाच्या गुंतागुंतीच्या अवस्थेस हे तत्त्वज्ञान लागू पडत नाहीं, हें आपण पाहिलेंच. सर्व जातींचे कायदे करूं शकणारी व सर्वंच राष्ट्राहून वरचढ असणारी सत्ता निर्माण करणें या गोष्टीला तितकेंसें महत्त्व नाहीं. आपल्या दृष्टीनें मुद्याची गोष्ट म्हणजे समाज-जीवनाच्या निरनिराळ्या क्षेत्रांत इष्ट नीं आवश्यक असे नियम करणाऱ्या कार्यक्षम संस्था अस्तित्वांत आणणें. लोक-व्यवस्थेच्या कार्याचें केंद्रीकरण करण्यापेक्षां त्याची वांटणी करणें याला विशेष महत्त्व आहे. या आक्षेपाचें निरसन एवढ्यावरच संपत नाहीं. आपल्याला असेंहि म्हणतां येईल कीं, पुष्कळशा आंतरराष्ट्रीय कायद्यांची बजावणी नेहमींच्या राष्ट्रीय न्याय-कोर्टांकडून सहजासहजीं व विनाप्रयास होत असते. ‘ झमॉरा ’ दाव्यांतल्या लॉर्ड पार्करच्या प्रसिद्ध ठरावावरून राष्ट्रीय कोर्टांची या दिशेनें किती दूरवर जाण्याची तयारी आहे हें दिसून येतें. शिवाय आंतरराष्ट्रीय कायद्यांचा अंमल राष्ट्र-संघाच्या स्थायी न्यायपीठाकडूनच (Permanent International Court) होतो असें नव्हे. या कोर्टापुढें ज्या तऱ्हेचें काम येतें त्यासारखेंच कामकाज इतर पुष्कळ संस्था करीत असून त्यांच्याहि कार्यपद्धतीवर वरील कोर्टाच्या ठरावांचा परिणाम उत्तरोत्तर वाढत्या प्रमाणांत होत आहे.

९. राष्ट्रसंघ पूर्णावस्थेस पोहोंचला नाहीं हें खरें, तथापि आंतरराष्ट्रीय कायद्यांचा भंग झाल्याबरोबर त्याचें पारिपत्य व्हावयालाच पाहिजे ही कल्पना संस्थेचें रूप धारण करून राष्ट्र-संघांतून व्यक्त झालेली आहे. राष्ट्रसंघ

जितका अधिक काल कार्य करीत राहील तितकें या कल्पनेचें स्वरूप अधिक टिकाऊ होत जाईल. कालक्षेप करून युद्ध थोपवून धरल्यानें दरम्यानच्या अवधींत विवेकाला अवसर मिळून तडजोडीच्या प्रयत्नास यश मिळेल अशी आशा करतां येते. या विचारसरणींतून राष्ट्रसंघाच्या कार्याला आरंभ झाला. अशा या संघाची प्रगति, आक्रमण म्हणजे काय हें निःसंदिग्धपणें मांडून, तें करणाऱ्या राष्ट्रानें संघांतील सर्व सभासदांचें शत्रुत्व ओढवून घेतलें पाहिजे, या वैचारिक उत्क्रांतीच्या दिशेनेंच उत्तरोत्तर होत जाणार. एकानें दुसऱ्या राष्ट्रावर आक्रमण केलें कीं, इतरांनीं एकजूट होऊन त्याला शासन केलें पाहिजे या कल्पनेला पूर्वींच मूर्तस्वरूप प्राप्त झाले आहे. आणि शासन करण्याचा अत्यंत व्यवहार्य उपाय कोणता याबद्दलच काय तो वाद शिल्लक आहे. शिवाय राष्ट्रसंघाच्या सनदेंत ठिकठिकाणीं संयुक्त जबाबदारीच्या योजना समाविष्ट केल्या असून त्या सर्वच कांहीं अपरिपक्व नाहींत. अगदीं मंत्रिमंडळाप्रमाणेंच नसलें तरी वटहुकूम काढणाऱ्या एकाद्या सरकारी खात्याच्या धर्तीवर राष्ट्रसंघाचें कौन्सिल सध्यांच कार्य करीत आहे ही गोष्टहि कांहीं कमी महत्त्वाची नाहीं. तसेंच राष्ट्रसंघाच्या असेंब्लीचा व स्थायी न्याय-कोर्टाच्या कार्याचाहि लोकमतावर थोडाथोडका परिणाम होत नाहीं. मागील युद्ध-समाप्तीनंतरच्या, पण त्याच युद्धापोटीं निर्माण झालेल्या नाना भानगडींमुळें राष्ट्र-संघाच्या कार्यांत अडथळे येताहेत हें खरें. तथापि, राष्ट्रांच्या हातून होणाऱ्या अतिप्रसंगांचें नियंत्रण करून त्यावर आळा घालावा, या अपेक्षेनें सारी मानवजात राष्ट्रसंघाकडे पाहत आहे, येवढें तरी म्हणावयाला हरकत नाहीं. समाज-सुधारणा व विज्ञान या क्षेत्रांत राष्ट्र-संघानें केलेल्या कामगिरीबद्दल बोलावयाचें झाल्यास त्या कामगिरीच्या अभावीं जगांतलें दुःख व हिडिसपणा आहे त्यापेक्षां अधिक दिसला असता असें म्हणणें वस्तुस्थितीस सोडून होणार नाहीं, आणि हें कार्य जर बंद पडलें तर कसेंहि करून तें पुनः चालू करावें लागेल. भित्रेपणा व धरसोड यांमुळें राष्ट्र-संघाच्या कार्याची मोठीच हानि झाली आहे. रशिया व संयुक्त संस्थानें, संघाचे सभासद नसल्यानें त्यांचें तसेंच नुकसान झालें आहे. परंतु राष्ट्र-संघांत अनेक दोष आहेत व त्याला अनेकदां माघार घ्यावी लागली आहे हें मान्य करूनहि त्यासारखी संस्था असावी कीं नसावी हा प्रश्न आतां मुळीं शिल्लकच उरला नाहीं. कारण संघाच्या पहिल्या दहा वर्षांचा इतिहास

पाहिला म्हणजे असें स्पष्ट दिसून येतें कीं, राजकीय संस्थांच्या उत्क्रांतींत राष्ट्र-संघानें एक निश्चित स्वरूपाचा टप्पा गांठला आहे.

— २ —

१०. राष्ट्र-संघाचा यापुढें अधिक विकास तरी व्हावयाला पाहिजे अगर त्याचें उच्चाटन तरी व्हावयाला पाहिजे. राष्ट्रांची सत्ता त्यानें उत्तरोत्तर अधिक प्रमाणांत मर्यादित केली तरच त्याचा विकास होईल. राष्ट्रांना स्वयं-प्रेरणेनें ज्या ज्या विषयावर कायदे करण्याचा हक्क आहे त्यांचें क्षेत्र मर्यादित करण्याची त्याची ताकद सारखी वाढली पाहिजे. तेव्हांच संघाचा विकास यशस्वीपणें होत आहे असें म्हणतां येईल. सार्वराष्ट्रीय समाज-हिताच्या बाबतींत राष्ट्रांनीं कसें वागावें, याबद्दल नियम घालून देण्याची सत्ता त्याला आपल्याकडे घ्यावी लागेल. यांपैकीं कांहीं बाबी तरी स्पष्टच आहेत. युद्ध करण्याचा अधिकार, राष्ट्राच्या स्थल-मर्यादा मुक्रर करणें, सैन्य व शस्त्रास्त्रें यांचें प्रमाण, जकातींचे दर, देशांतर-गमन, मागासलेल्या वर्गाचें रक्षण, इत्यादि बाबतींत अंतिम सत्ता राष्ट्रांचे हातीं यापुढें फार दिवस राहूं देणें शक्य नाहीं. संघाच्या सभासदांनीं आपापसांत केलेले तह जिनीव्हा येथें नोंदले पाहिजेत, या अटीवर सध्यां त्या तहांना मान्यता देण्यांत येते, ही गोष्टहि कांहीं कमी महत्त्वाची नाही. तहनामे होण्यापूर्वी त्यांची रूपरेखा राष्ट्र संघानें मंजूर केली असली तरच ते आंतर-राष्ट्रीय कायद्याइतके बंधन-कारक होतील, एरव्हीं नाहीं, असें खडसावण्याचाहि काल समीप येत आहे, हें म्हणणें परिस्थितीस सोडून होणार नाहीं.

११. या साऱ्या गोष्टी राष्ट्र-संघाच्या विकासाची पूर्णावस्था खास दाखवीत नाहींत; पण त्या विकासाला निदान आरंभ झाला आहे असें त्या-वरून म्हणणें म्हणजे नुसती शेखमहंमदी नव्हे. अर्थात् हा विकास होणें अपरिहार्य असलें तरी तो होण्यापूर्वी दीर्घकालपर्यंत यातना सोसाव्या लागतील याबद्दल संशय नाहीं. औद्योगिक क्षेत्रांत विज्ञान-शास्त्रानें केलेल्या प्रगतीमुळें तीन गोष्टी घडून आल्या आहेत.

(अ) क्रयशक्ति सर्वांची सारखी नाहीं. तिच्या या विषम विभागणीमुळें उपभोगशक्तीपेक्षां (Power to consume) उत्पादनसामर्थ्य एकंदरानें

भलतेंच वाढले आहे. याचा परिणाम असा झाला आहे कीं, अद्यावत् साधन-सामग्रीनें सज्ज असलेल्या राष्ट्रांतून मालाची पैदास भयंकर होत असल्यानें तो तयार माल ज्या ठिकाणीं निर्यात करतां येईल अशा बाजारपेठा त्यांना काबीज करणें अगत्याचें झालें आहे व त्यासाठीं त्यांची इतरांशीं तीव्र स्वरूपाची चढा-ओढ चालू आहे. अशा राष्ट्रांतील सामाजिक जीवन तुलनेनें अधिक भरघोस व उच्च दर्जाचें असतें. हें आपलें वैशिष्ट्य कायम राखण्यासाठीं असलीं राष्ट्रें दुय्यम दर्जाच्या राष्ट्रांशीं स्वर्धा करून त्यांची पायओढ करतात. आज ना उद्यां याची अपरिहार्य फलश्रुति अशी कीं, कच्चा माल, खरेदी-विक्रीच्या पद्धती आणि मजूरवर्गाची स्थिति या बाबतींत आंतर-राष्ट्रीय नियंत्रणें बसवावीं लागतील. कारण युद्धांचे निवारण करण्यासाठींच राष्ट्र-संघानें जन्म घेतला असल्यानें त्याला आपल्या उद्दिष्ट-पूर्तीसाठीं युद्धास कारणीभूत होणाऱ्या गोष्टी (आणि या मुख्यतः आर्थिक स्वरूपाच्या असतात) हाताळणें टाळतां यावयाचें नाहीं. खरें पाहिलें तर संघाला याहिपुढची आघाडी मारावी लागेल. स्वतांचें आर्थिक धोरण स्वतांच ठरविण्याची मुखत्यारी राष्ट्राराष्ट्रांना असली कीं, जगभर जेवढा गोंधळ माजूं शकतो तेवढा अन्य कोणत्याहि एकच एक कारणानें होऊं शकत नाहीं. अमेरिकेनें कागदी चलन जर भलत्याच प्रमाणांत आंखडतें घेतलें तर जगभर पदार्थांच्या किंमती भयंकर गडगडतील. ताळतंत्र सोडून फ्रान्सनें सुवर्ण-संचय केला कीं, जपान व दक्षिण आफ्रिकेत बेकारी निर्माण होईल. ही सारी अनर्थ-परंपरा टाळण्यासाठीं जागतिक अर्थनियोजन करणें जरूर आहे. सध्यां इंगलंडमध्ये समाईक भांडवलाच्या पेढ्या (Joint-stock Banks) तेथ-ल्याच मध्यवर्ति पेढीच्या हुकमतीखालीं आहेत. त्याच धर्तीवर बेसल येथील आंतरराष्ट्रीय पेढीला जागतिक अर्थ-नियोजनाचें सत्ता-केंद्र बनवून, त्यावर सारीं राष्ट्रें अवलंबून राहतील अशी तजवीज राष्ट्र-संघाला करणें भाग पडेल. सद्यः-परिस्थिति पाहतां हा अंदाज अगदींच व्यवहारास सोडून आहे असें कोणालाच वाटणार नाहीं. राष्ट्राराष्ट्रांचे आर्थिक व्यवहार अन्योन्यसापेक्ष आहेत व त्यामुळें त्यांचें नियोजन न झाल्यास एका राष्ट्राच्या चुका व मूर्खपणा यांच्या योगानें अनर्थ ओढवल्याशिवाय राहणार नाहीं. तो १९१४ च्या महायुद्धाइतका ढळ-ढळीत दिसला नाहीं तरी त्याचे परिणाम मात्र त्या युद्धाइतकेच भयंकर होतील याबद्दल वाद नाहीं.

१२. एका निराळ्याच दिशेनें राष्ट्रसंघ प्रगति करून दाखवूं शकेल अशी माझी कल्पना आहे. व्यक्ति या नात्यानें प्रत्येकाला संघाचें संरक्षण मागण्याचा हक्क असूं शकतो, या दृष्टीनें संघानें नागरिकांच्या हक्कांकडे आतांपर्यंत फारसें पाहिलेलें नाहीं. तसें त्याला कां करावें लागलें याचीं कारणें त्याच्या जन्मेतिहासांतच स्पष्ट आहेत. अ राष्ट्रापासून ब अन्यदेशीय माणसाला नुकसान पोहोंचल्यावेळीं अ राष्ट्रावर इलाज करणें झाल्यास बला पितृराष्ट्राकडेच दाद मागावी लागते. बसारख्या व्यक्तींना न्याय मिळवून देण्याचे कामीं पितृराष्ट्रानें मदत केलीच पाहिजे, असें कांहीं दडपण आणावें म्हटल्यास त्याला सध्यां कांहींच साधन उपलब्ध नाहीं. उलट एकाद्याला त्याच्याच पितृराष्ट्रानें अन्यायानें वागविलें, तर ती बाब राष्ट्रीय न्यायखात्याच्या अधिकारांतली आहे, आपली नव्हे, असें आंतरराष्ट्रीय कायद्यानें आतांपावेतों मानिलें आहे. आणि त्याचें समर्थन करण्यांत येतें तें असें कीं, प्रत्येक राष्ट्र अंतर्गत कारभारांत कुलमुखत्यार असल्यानें त्या क्षेत्रांत जरूर ते निर्णय तेथलें सरकारच घेऊं शकेल व त्याविरुद्ध तक्रार करण्याचा हक्क कोणालाहि नाहीं.

१३. या बाबतींत नवीन युगाला प्रारंभ होत आहे, असें माननें अव्यवहार्य होणार नाहीं. कोणत्याहि राष्ट्राकडून कांहीं कृत्यामुळें अन्यराष्ट्रीय व्यक्तीचें निष्कारण नुकसान झालें आहे व अशा प्रसंगीं त्यानें करावयाचा इलाज व उपक्रम ठरलेलीं आहेत, असें आपण समजूं. अशा परिस्थितींत राष्ट्रसंघाच्या स्थायी न्यायपीठासारख्या संस्थेकडे जाऊन दाद मागण्याचा हक्क त्याला कां असूं नये याबद्दल तत्त्वतः कांहींच कारण देतां येण्यासारखें नाहीं. अर्थात् स्वतःवर झालेला अन्याय त्याला सिद्ध करून दाखवितां आला पाहिजे. एवढेंच नव्हे, तर आगळीक करणाऱ्या राष्ट्रानें देऊं केलेले सारे इलाज आपण करून थकलों हेंहि त्याला दाखवून देतां आलें पाहिजे. तसेंच प्रजेला कांहीं विवक्षित हक्क देण्याची जिम्मेदारी आंतरराष्ट्रीय कायद्यान्वयें एकाद्या राष्ट्रानें पत्करिली असतांना तशा हक्काची पायमल्ली त्यानें स्वराष्ट्रीय व्यक्तीच्या बाबतींत केली आहे असें आपण गृहीत धरून चालूं. अशा वेळीं इतर सारी परिस्थिति अनुकूल असतांना सदरील व्यक्तीला आपल्यावर झालेल्या अपकृत्याचा जाब देण्यासाठीं, वरील न्यायकोर्टापुढें पितृराष्ट्रालाहि कां खेचतां येऊं नये याचें सुद्धां कारण देतां येईलसें वाटत नाहीं. उदाहरणार्थ, १९१९ सालीं झालेल्या शांततेच्या

तहनाम्यांतून, यहुदी लोकांना, त्यांच्यांशीं पंक्तिप्रपंच करणाऱ्या कायद्याविरुद्ध, संरक्षण देण्यांत आलेलें आहे. त्यांच्या शिक्षणाचीं साधनें मर्यादित करणारा कायदा रुमॅनियानें वा हंगेरीनें केला व त्यामुळें आपलें नुकसान झालें, ही गोष्ट तेथल्या एकाद्या यहुद्याला सिद्ध करून दाखविणें शक्य असलें तर न्यायकोर्टाचें रक्षण त्याला कां मिळूं नये, याबद्दलहि तत्त्वतः कांहींच कारण असणें शक्य नाहीं. आंतर-राष्ट्रीय कायद्याचें अस्तित्व व्यक्तीच्या संरक्षणाकरितां आहे ही जाणीव जितक्या विस्तृत प्रमाणांत पसरेल तितकी त्याची जनमतावरील पक्कड अधिक बळकट होत जाईल. भोंवतालची परिस्थिति पाहिली म्हणजे गुन्ह्याचा कायदा सार्वराष्ट्रीय असणें ही एक निकडीची बाब आहे असें दिसून येईल. आंतर-राष्ट्रीय संघटना जितकी अधिक बळावेल तितकी त्याची निकड वाढत जाईल. स्वतःच्या स्थलमर्यादेंत केलेल्या अपकृत्याबद्दल राष्ट्राला स्वतःच्याच न्याय-मंदिरांत जाब द्याव लागतोच, आणि आंतरराष्ट्रीय दृष्ट्या महत्त्वाच्या क्षेत्रांतहि तसा जाब देण्याची जोखीम जितक्या अधिक प्रमाणांत त्याच्यावर टाकण्यांत येईल, तितक्या अधिक प्रमाणांत राष्ट्राचा कारभार नेकीचा होईल.

१४. वरील विवेचनांतून कांहीं विचारार्ह मुद्दे निघतात. कायद्याची चिकित्सा करतांना जागतिक भूमिकेशिवाय अन्य भूमिकेवरून ती करणें मध्ययुगीन विचारवंतांना अशक्य वाटे. उलट राष्ट्रीय भूमिकेपेक्षां अधिक व्यापक भूमिका स्वीकारणें अशक्य आहे असें शंभर वर्षांपूर्वी ऑस्टिनला वाटणें तितकेंच साहजिक होते. संस्थांची पराकाष्ठेची परिणत अवस्था म्हणजे शासन-संस्था असें ऑस्टिनकालीन जगांत वाटे. एकमेकींशीं स्पर्धा करणें हें अशा संस्थांचें जीवनतत्त्व असून त्यांच्या सहज प्रेरणेला अनिर्बंध स्वातंत्र्य देऊन स्वस्थ राहिलें कीं, सर्व कांहीं ठाकठीक होतें हा अठराव्या शतकांतला मृदु-मधुर आशावाद या विचार-सरणीच्या मागे उभा होता. ॲडम स्मिथ ज्या अदृश्य शक्तीचा उल्लेख करतो ती शक्ति, तसेंच सर्व सामाजिक दुखण्यावरचा तोडगा म्हणजे करार-स्वातंत्र्य हा बेंथमचा आवेशयुक्त जहालवाद, आणि भौतिक विकासाबरोबर मानवाला उत्तरोत्तर अधिक स्वातंत्र्याचा लाभ होतो, ही हेजेलची शिकवण या सर्वांतून उपरोक्त आशावादच डोकावतो.

१५. आपलें सध्यांचें जग निराळें आहे. राष्ट्रें एकमेकांपासून अलग अलग नसून तीं परस्परावलंबी आहेत, त्यांनीं एकमेकांशीं प्रतिस्पर्धा

करण्यापेक्षां आपसांत सहकार्य करणें अधिक अगत्याचें आहे, असें आपणांस वाटतें. त्यांचे संबंध सुख-शांतिकारक राहावेत व त्यांत अंतर येऊं नये असें त्यांना वाटत असल्यास ॲरिस्टॉटलच्या (गैर)समजुतीप्रमाणें स्वतःच्या पायापुरतेंच पाहून त्याना राहता येणार नाहीं. कारण राष्ट्र म्हणजे सार्व-राष्ट्रीय समाजाचा केवळ एक भाग असून या बृहत्समाजाच्या गरजांनींच राष्ट्रांचें जीवन आंतूनबाहेरून जखडलें गेलेलें आहे. प्रत्येकाची क्रयशक्ति जर सारखी नसल तर व्यक्तींना करार-स्वातंत्र्य देऊन न देऊन सारखच, हें आपण पाहिलेंच. राष्ट्रें व नागरिक या दोहोंत व्यक्तिशः प्रत्येक नागरिक राष्ट्रापेक्षां मोठा, हें पूर्वीचें तत्त्व भयंकर होतें. नितकीच भयंकरता राष्ट्रांना सर्वाधिकारी मानणें या तत्त्वांतहि आहे. समाजव्यवस्थेचें कार्यक्षम तत्त्वज्ञान आतां आपल्याला शोधून काढलें पाहिजे. विशिष्टध्येय-सिद्धीला पोषक होईल अशाच नऱ्हेनें समाजांत सत्तेची विभागणी करावी लागेल, व ज्या साधनाचा उपयोग केल्या-शिवाय आपल्याला गत्यंतर नाहीं त्या साधनांनीं हा ध्येय-सिद्धीचा मार्ग आक्रमितां येईल कीं नाहीं, हेंहि आपणास पाहावें लागेल. समाजांतील कोणत्यातरी घटकानें मन मानेल त्याप्रमाणें सत्ता गाजवावा ही कल्पना समाज-स्वास्थ्यास घातक आहे हें सिद्ध झालेलें आहे. रोमन चर्चच्या सर्वाधिकारत्वाचा बोजवारा तीनशे वर्षांपूर्वीं उडाला, तसाच सद्यःकालीन जगांत राष्ट्रांच्या सार्व-भौमत्वाच्या कल्पनेचाहि उडाला आहे.

१६. म्हणजे राष्ट्रांचे अन्योन्य संबंध अनियंत्रित ठेवतां येत नाहींत. कांहींतरी नियंत्रणें घालावयाचींच असे ठरल्यावर राष्ट्रांच्या अधाधिकारांना काटशह मिळालाच पाहिजे, कारण ते कायम ठेवून हा उपक्रम करणें म्हणजे अराजकाला निमंत्रण देणें होय. प्रादेशिक सर्व व्यवहार आपल्या हातीं ठेव-ण्याचा त्यांना हक्क आहे. पण जेथें अन्य राष्ट्राचा संबंध येतो तेथें इतरांना नाडून स्वार्थ साधण्याची मुभा कोणत्याच राष्ट्राला देतां येत नाहीं. म्हणून सद्यःपरिस्थितींत, राजकारणाचा विचार करीत असतांना, राष्ट्र म्हणजे जागतिक समाजाचा एक भाग आहे व त्याबाहेर पसरलेल्या समाजाचें हिता-हित अधिक व्यापक आहे याची कदर बाळगून राष्ट्र-निर्मित कायद्यांना दुय्यम स्थान देण्याविषयीं कटाक्ष ठेवावा लागेल. या जगड्व्याळ समाजाची संघटना करणें व अशा जागतिक राज्य-संस्थेच्या निरनिराळया सत्ता-क्षेत्रांत

ज्यांना हुकमत गाजवितां येईल अशा कार्यक्षम संस्था निर्माण करणें हे काम लहानसहान नव्हे याबद्दल वाद नाहीं, परंतु त्या दिशेनें बुद्धिपुरस्सर प्रयत्न करूं तेव्हांच आपल्याला यश येण्याचा संभव आहे. राष्ट्रांचें सर्वाधिकारित्व ही केवळ त्यांच्या उत्क्रांतींतली परिस्थिति-सापेक्ष अशी अवस्था होती व ती आतां भूतकालांत जमा झाली आहे; ही गोष्ट जसजशी अधिक मान्य होत जाईल तसतसा आपल्या विचाराचा ओघ नवीन परिस्थितीशीं जुळणाऱ्या न्यायशास्त्राच्या दिशेनें अधिक वळेल. कारण जुनीं वैचारिक मूल्यें स्वीकारून नव्या जगांत सुखानें जगण्याची आशा करणें व्यर्थ आहे.

१७. पण कोणी सांगावें ? सार्वराष्ट्रीय संघटना करण्याचा आपला सारा खटाटोप व्यर्थहि ठरेल. कारण सत्ता संपादन करणाऱ्या संस्था सत्ता-त्याग सहजासहजीं करीत नसतात. सत्तेला लालचावलेलीं राष्ट्रें आपल्या पायांत सुखासुखीं खोडा अडकवूं देत नाहींत. आर्थिक हितविरोध, वंशद्वेष, राष्ट्रीय व धर्मविषयक हेवेदावे इत्यादि तंटे-बखेड्याच्या संभाव्य कारणांची यादी लक्षांत घेऊन, शांतता प्रस्थापित होण्याची शक्यता अणुमात्र आहे, असा जर कोणी निष्कर्ष काढला तर तो क्षम्यच ठरेल. निःशस्त्रीकरणाच्या ध्येयाबद्दल आपण नुसती तोंड-पाटिलकी चालविली असून खराखुरा शस्त्रत्याग मात्र कोणींच केलेला नाहीं. मागासलेल्या वर्गाचे विश्वस्त म्हणूनच त्यांच्यावर राज्य केलें पाहिजे, या तत्त्वाचा उदोउदो करीत राहून प्रत्यक्ष राज्य-कारभार मात्र वसाहतींच्या तत्त्वावर हांकारला जात आहे. आर्थिक राष्ट्रवादानें (Economic Nationalism) पुन्हां डोकें वर उचललें असून चालू जमान्यांतील अत्यंत विषारी तत्त्वांपैकीं तें एक आहे. रशिया, जागृत होऊं लागलेलीं पूर्वेकडील राष्ट्रें, परराष्ट्रांत समाविष्ट झाल्यानें ज्यांचा स्वाभिमान दुखाविला गेला आहे अशा अल्पसंख्याकांचा उग्र राष्ट्रवाद, संकलित उत्पादन-तंत्रावर आधार-लेल्या यंत्रशाहींत अभिप्रेत असणारी, व इतरावर स्वार होऊन बसणारी अमेरिकेंतली आर्थिक साम्राज्यशाही (The prehensile imperialism involved in the new mass-production technology of America) या सर्व गोष्टी, प्रगति हा मानवी जीवनाचा अनिवार्य नियम आहे, अशी कल्पना करूं देत नाहींत. स्वातंत्र्य व समता हीं घरपोंच चालून येत नसतात. शिवाय शांतता प्रस्थापित झाल्याखेरीज त्याचा उपभोगहि कोणाला

घेतां येत नाहीं. ती प्रस्थापित करणें हें एक विधायक स्वरूपाचें धाडस असून तें करीत असतांना, युद्धकालीं कराव्या लागणाऱ्या स्वार्थत्यागाएवढा स्वार्थ-त्याग, आपणांला करावा लागेल, व त्या वेळीं कोसळणारीं संकटे आपण होऊन ओढवून घ्यावीं लागतील. एवंच, सुख व स्वातंत्र्य यांची भरपूर किंमत देण्याची तयारी आहे हें सिद्ध केल्यानंतरच त्यावरील आपला हक्क शाबीत होईल.

१८. या कार्यात आपण यशस्वी होऊंच अशी ग्वाही अद्याप कोणासहि मिळालेली नाहीं. ध्येय-सिद्धीचा प्रवास-मार्ग आपल्याला ठाऊक असला तरी प्रवासांतील यातनांच्या नुसत्या कल्पनेनेंहि आपण पळ काढतों. शिवाय आम्हाला हें ध्येयच मान्य नाहीं, असें आवेशानें सांगणारे थोडेथोडके नाहींत, आणि त्यातले बहुतेकजण सामर्थ्यसंपन्नहि आहेत. या ध्येय-सिद्धीसाठीं बड्याबड्या राष्ट्रांना नम्र व्हावें लागेल, व धनिकांना स्वार्थत्याग करावा लागेल. न्यायबुद्धि जागृत झाल्याशिवाय स्वातंत्र्याचा साक्षात्कार होत नसतो, आणि न्यायबुद्धीनें वागायचे म्हटलें कीं, आधीं समता प्रस्थापित झाली पाहिजे. सत्ताधारी व सत्तेवर चैन उडविणारे लोक स्वतःस अमान्य असणाऱ्या ध्येया-प्रीत्यर्थ सत्ता-त्याग करतील असें मानायला तत्त्वतः कांहींच साधन नाहीं. हातची सत्ता अबाधित राहावी यासाठीं हे लोक लढावयाला लागले तर त्याना यश मिळण्याची निदान शक्यता तरी आहे. ते यशस्वी झाले तर स्वदेशांत हुकूमशाहीची प्रतिष्ठापना करून इतरत्र अराजकतेची संभाव्यता निर्माण करतात, असें इटलीचा परवांचा इतिहास सांगतो. आणि त्यांना हार खावी लागली तरी परिणामाच्या दृष्टीनें फारसा फरक पडत नाहीं, हें रशियांतील इतिहासानें स्पष्ट केलें आहे. साऱ्या जगाला शांततेचा तीव्र निदिध्यास लागला तरच ती अवतरेल आणि आर्थिक विषमतेमुळें शांततेचे परिणाम कांहींना फायद्याचे व कांहींना आंतबट्ट्याचे होणारे असल्यानें, ती प्रस्थापित व्हावी ही इच्छा सार्वत्रिकहि होणार नाहीं व तीव्रहि होणार नाहीं. स्वार्थत्याग हें न्यायबुद्धीचें दृश्य स्वरूप होय, या कल्पनेचा शिरकाव मानवजातीच्या वैचारिक जीवनांत अद्यापि व्हावयाचाच आहे. मतभेद हंसतमुखानें सहन करावा एवढेंसुद्धां अद्याप आपण शिकलों नाहीं. निरनिराळ्या धर्मपंथांच्या अनुयायांमध्यें इतिहासकालीं युद्धें होत असत. त्यांतला सारा कडवटपणा आपल्यांतील सर्व झगड्यांमध्यें आजहि असून फक्त झगड्यांचीं कारणें मात्र बदललीं आहेत.

१९. महायुद्धरूप (१९१४-१८ चे) संकटाच्या खाईतून बाहेर पडून आपल्याला अद्याप फार दिवस लोटले नाहीत. त्या खाईच्या आसपासच ज्या पिढीचे पाय घोटाळत आहेत त्या आपल्या पिढीला स्वतःच्या भविष्यकाळा-बद्दल भलताच आशावाद बाळगण्याचा हक्क नाहीं. तिला ध्येयसिद्धीचा मार्ग माहिती आहे, हा कांहीं ती त्या मार्गानें जाईलच याचा पुरावा नव्हे. आणि वदतोव्याघात वाटला तरी हरकत नाहीं. परंतु परिस्थिति अशी आहे म्हणूनच आशा बाळगायला मोठी जागा आहे. आपल्याला भेडसावणारीं संकटें इतकीं धडधडीत व निकटवर्ति आहेत कीं, त्यामुळेंच नवीननवीन प्रयोग करून पाहणें व मार्ग शोधण्याचा प्रयत्न करणें आपल्याला भाग पडेल. आपल्या तथाकथित सुसंस्कृत प्रवृत्ति किती तकलुपी आहेत हें आपल्या नशिबीं आलेल्या दुःखद अनुभवांनीं शिकविलें आहे. त्या कितपत टिकाऊ आहेत ही विषाची परीक्षा पुन्हां पाहण्यांत धोका आहे हेंहि आपण उमगलों असूं. पुन्हा जर कां एखाद्या महायुद्धाला मोठ्या प्रमाणांत तोंड लागलें तर आपलें संस्कृतिभवन नांवापुरतेंहि शिल्लक उरणार नाहीं, या जाणिवेनेंच आपला हृदय-पालट होऊन न्यायनीतीचें ध्येय पोकळ आहे असें आपल्याला वाटणार नाहीं. कांहीं झालें तरी जीवन सुखानें जगावें असें प्रत्येकाला वाटतें. ते दुष्प्राप्य खरें, पण म्हणूनच ती सौंदर्य-वस्तु हस्तगत करण्याकडे आपली प्रवृत्ति होईलहि.

परिशिष्ट

सूचनाः—पहिला आंकडा पृष्ठाचा असून दुसरा परिच्छेदाचा आहे.

१८–२०. Congress—अमेरिकन संयुक्त-संस्थानच्या दोन्ही मध्यवर्ति कायदे-मंडळांचा, म्हणजे House of Representatives व Senate यांचा निर्देश Congress या शब्दाने केला जातो.

२०–२४. The Law of Moses—मोझेस या हेब्रू द्रष्टयानें बायबलच्या जुन्या करारांतील पहिलीं पांच पुस्तके लिहिलीं आणि या ठिकाणीं उल्लेखिलेला कायदा वरील पांच पुस्तकांत ग्रथित झालेला आहे.

Hammurali—बॅबिलॉनच्या राजवंशांतला हा सहावा राजा ख्रिस्तीशकाच्या अगोदर २१०० वर्षे होऊन गेला. यानें आखिल बॅबिलॉन साम्राज्याकरतां कायदा तयार करून तो २१ स्तंभांवर कोरून ठेविलेला आहे.

२१–२५. Thomas Aquinas—हा इटॅलियन संत व धर्मशास्त्रवेत्ता तेराव्या शतकांत होऊन गेला. मृत्यूनंतर सुमारें ५० वर्षांनीं याची गणना संत-मालिकेंत करण्यांत आली.

Immanuel Kant— अठराव्या शतकांतला प्रसिद्ध जर्मन तत्त्वज्ञ. (1) The Critique of Pure Reason, (2) The Critique of Practical Reason व (3) The Critique of Judgment या तीन पुस्तकांतून त्यानें आपलें सारें तत्त्वज्ञान प्रतिपादलें आहे. विश्वांत फक्त तीनच सत्यें आहेत असें तो म्हणतो. (१) विचार करूं शकणारा आत्मा, (२) सृष्टिरूपानें व्यक्त झालेली प्रकृति आणि (३) सर्वगुणैश्वर्यसंपन्न परमेश्वर, हीं तीं तीन सत्यें होत.

George William Frederic Hegel—हें सारें विश्व एका प्रज्ञावान चिच्छक्तीचें दृश्य-स्वरूप असून या चिच्छक्तीशिवाय तें स्वतंत्रपणें अस्तित्वांत असूं शकत नाहीं असें हा जर्मन तत्त्वज्ञ (१७७०–१८३१) म्हणतो.

२३–३०. Thomas Hobbes—सतराव्या शतकांत होऊन गेलेल्या या प्रसिद्ध आंग्ल तत्त्वज्ञानें आपला Leviathan या नांवाचा ग्रंथ १६५१ सालीं

छापून प्रसिद्ध केला. राष्ट्रांतर्गत शासन-संस्थेला सर्वाधिकार असले पाहिजेत व तिची सत्ता सर्वश्रेष्ठ व निरपवाद असली पाहिजे असें त्यानें प्रतिपादलें आहे.

John Lock—हा आंग्ल पंडित सतराव्या शतकाच्या शेवटीं प्रसिद्धीस आला. याने On Civil Government या नांवाचें राज्य-शास्त्रावर एक पुस्तक लिहिलें असून " विशिष्ट अटीला पात्र राहून आपण जनतेवर अष्टाधिकार गाजवूं " अशा करारानें शासन-संस्था राज्यकारभार करीत असते, या राज्यशास्त्रांतील तत्त्वाची मीमांसा यानें वरील पुस्तकांत केली आहे.

३८–२१. Osborne Case— डब्ल्यू. व्ही. ऑस्बोर्न विरुद्ध रेल्वे-कामगार संस्था-संघ या दाव्यांतील अखेरचा निर्णय उमराव सभेनें २१ डिसेंबर १९०९ रोजीं दिला. पार्लमेंटमधील आपल्या प्रतिनिधीच्या पगाराकरतां संघांतील सभासदांकडून वर्गणी जमविण्यांत यावी असा कामगार-संघानें एक नियम केला होता. तो नियम बेकायदेशीर आहे असें उमराव सभेनें ठरवून कामगार-संघाची राजकीय चळवळ नेस्तनाबूद करून टाकली.

४१–२६. Risorgimento— ऑस्ट्रेलियन सत्तेचे जूं झुगारून देऊन स्वातंत्र्य-प्राप्तीकरतां १८३० ते १८७० च्या दरम्यान इटलीमध्यें चळवळ झाली. या तीस वर्षांच्या काल-खंडाला Risorgimento असे म्हणतात.

५०–३८. The Law of the Twelve Tables—हा रोमचा द्वादशाध्यायी कायदा इसवी सनापूर्वी ४५० व्या वर्षी अगर त्या सुमारास करण्यांत आला असून तो ब्रॉन्झ धातूच्या पत्र्यावर कोरलेला आहे.

Plebs अथवा Plebians—रोमन समाजांतील निकृष्ट दर्जाचे लोक. यांत अन्य देशांतले पळून आलेले गुलाम, रोमच्या राज्यकर्त्यांनीं गुलामगिरींतून सोडवून आणलेले लोक, जितराष्ट्रांतून धरून आणलेलीं माणसें व त्यांचे वंशज इत्यादींचा भरणा असे. द्वादशाध्यायी कायदा होण्यापूर्वी या वर्गांतील लोकांना नागरिकत्वाचे कसलेहि हक्क नव्हते. या हक्कांची सारी ठेकेदारी मूळचे रोमन लोक व तेथील उच्चवर्णीय राज्यकर्ते यांच्याकडे होती व त्यांना Patricians असें म्हणण्यांत येई.

५०–३८. Flavius—दहावा रोमन बादशहा. हा ३० सिसेंबर ४० सालीं जन्मला. याच्या कारकीर्दीच्या पहिल्याच वर्षी व्हेसुव्हियस ज्वालामुखी

पर्वत जागृत होऊन पॉम्पी वगैरे तीन मोठीं शहरें त्यांतील अग्निरसाखालीं गाडलीं गेलीं. सर्व रोमन बादशहांमध्यें याच्या वांटेस अधिक लोकप्रियता आली.

६०-९. Full Faith and Credit Clause— संयुक्त अमेरिकेच्या घटना-कायद्यांतलें हें कलम खालीलप्रमाणें आहेः—

" Full faith and credit shall be given in each state to the public acts, records and judicial proceedings of every other state..."

याचा अर्थ असाः—

" संयुक्त संस्थानांपैकीं एकाद्या (घटक) संस्थानांतील सार्वजनिक उपक्रम, सरकारी कागदपत्र अथवा तेथल्या न्यायकोर्टाचें कामकाज अगर निर्णय यांच्या सत्यतेवर व कायदेशीरपणावर अन्य (घटक) संस्थानानें वा संबंधी कोर्टानें पूर्ण भरंवसा व विश्वास ठेविला पाहिजे. " इत्यादि.

आपण असें समजूं या कीं, अ संस्थानामधल्या विल्यम व मेरी या जोड-प्याला घटस्फोट पाहिजे आहे. परंतु अ संस्थानच्या कायद्यान्वयें तो मिळूं शकत नाहीं आणि ब संस्थानांत विशिष्ट परिस्थितींत तो उपलब्ध आहे. अशा वेळीं हें जोडपें सधन असल्यास ब संस्थानांत नागरिकत्वाचे हक्क मिळ-विण्यासाठीं कायद्यानें जरूर असेल तितके दिवस तेथें जाऊन राहील व त्यानंतर तेथल्या कोर्टांत दावा करून घटस्फोट मिळवील, आणि या हुकुम-नाम्याच्या साहाय्यानं अ संस्थानांतल्या कोर्टांत दावा लावून तेथेंहि घटस्फोट घेईल. एवढा सारा खटाटोप एकाद्या निष्कांचन जोडप्याला करतां यावयाचा नाहीं. याचाच अर्थ असा कीं, वरील कलमामुळें श्रीमंतांना उपलब्ध होऊं शकणाऱ्या कांहीं सवलती संयुक्त संस्थानांत गरीबांना मिळूं शकत नाहींत.

८१-३५. Prætorian Guard—हें शरीर-संरक्षक दल इसवी सना-पूर्वीं दोन वर्षें ऑगस्टस बादशहानें उभारलें. हें दल कालांतरानें भलतेंच शिरजोर झालें व एकाद्या बादशहाला गादीवर बसविणें अगर पदच्युत करणें या गोष्टीहि या दलाच्या मर्जीनुसार होऊं लागल्या. इसवी सन ३१२ ला कॉन्स्टंटाइननें हें दल काढून टाकलें.

९१-३. Middle Ages—मध्ययुग अथवा प्राचीन व अर्वाचीन इतिहास यांमधील सुमारें हजार वर्षांचा कालखंड. इसवी सन ४७६ व्या वर्षी इटलींत शेवटचा रोमन बादशहा पदच्युत झाला तेव्हां मध्ययुगाला सुरुवात होऊन १४५३ सालीं तुर्कांनीं कॉन्स्टँटिनोपल शहर घेतलें त्या सालीं किंवा १४९२ मध्यें कोलंबसानें अमेरिका खंड शोधून काढलें त्या सालीं तें संपलें असें मानण्यांत येतें.

९४-६. The Optional Clause— राष्ट्र-संघाच्या करारपत्रांतील (Covenant मधील) चौदाव्या कलमान्वयें आंतरराष्ट्रीय स्थायी न्यायपीठाची (The Permanent Court of International Justice ची) स्थापना झाली. या न्यायपीठाच्या सनदेला (म्ह. Statute ला) संघ-सभेनें (Assembly नें) १९२० सालीं मान्यता दिली. न्यायपीठाचें अधिकारक्षेत्र (Jurisdiction) सनदेंतील ३६ व्या कलमानें ठरविण्यांत आलें असून यांतील दुसऱ्या परिच्छेदाला Optional Clause असे म्हणतात. राष्ट्रांराष्ट्रांनीं व्यक्तिशः हें कलम पूर्णांशानें किंवा अंशतः स्वीकारलें तरच त्यांच्यामधील विवक्षित वादासंबंधी चौकशी करून निर्णय देण्याचा अधिकार आंतरराष्ट्रीय न्यायपीठाला प्राप्त होतो, एरव्हीं नाहीं. डिसेंबर १९३५ अखेर चाळीस राष्ट्रांनीं या कलमास मान्यता दिलेली होती.

The General Act of Arbitration— आंतर-राष्ट्रीय निःशस्त्रीकरण परिषद १९३२ सालीं भरली होती हें सर्वश्रुतच आहे. या परिषदेची पूर्वतयारी करण्यासाठीं राष्ट्र-संघानें Preparatory Commission नांवाचें एक मंडळ सप्टेंबर १९२५ मध्यें नेमलें होतें आणि या मंडळानें नोव्हेंबर १९२७ मध्यें Committee on Arbitration & Security या नांवाची एक समिती स्थापन केली. हिनेंच वरील कायद्याचा मसुदा तयार केला आणि त्यास संघसभेनें २६ सप्टेंबर १९२८ रोजीं मंजुरी दिल्यानंतर १९२९ च्या ऑगस्ट महिन्यापासून तो जारी करण्यांत आला. राष्ट्राराष्ट्रांतील तंटे युद्धाचा अवलंब न करतां, वाटाघाटींनीं व लवादांच्या मदतीनें कसे मिटवावेत याबद्दलच्या योजना या कायद्यांत केलेल्या आहेत.

Locarno—लोकॅर्नोचा तह फ्रान्स, इंग्लंड, जर्मनी, इटली व बेल्जिअम यांच्या दरम्यान १९२५ च्या नोव्हेंबर महिन्यांत झाला. या राष्ट्रांच्या

तत्कालीन प्रादेशिक मर्यादा एकमेकांनीं मान्य केल्या आणि कोणीं कोणावर आक्रमण करावयाचें नाहीं इत्यादि करार या तहनाम्यांतून झाले.

The Theory of Mandate—कांहीं पुढारलेल्या राष्ट्रांनीं अन्य कांहीं मागासलेल्या राष्ट्रांची राज्य-व्यवस्था पाहावी हे तत्त्व. मागासलेल्या राष्ट्रांचे विश्वस्त म्हणूनच व त्या राष्ट्राचें सर्व बाजूंनीं हित होइल, अशा धोरणानें हा राज्यकारभार चालवावयाचा असतो. शिवाय ज्या पुढारलेल्या राष्ट्रांकडे हें काम सोंपविण्यांत आलेलें असेल त्यांनीं राष्ट्र-संघाकडे सालोसाल राज्य-कारभाराचा अहवाल पाठविण्याचा असतो. या तत्त्वानुसार राष्ट्र-संघानें टांगानिका व पॅलेस्टाइन या दोन ठिकाणची राज्य-व्यवस्था इंग्लंडवर सोंपविलेली असून १९३१ सालपर्यंत इराकचाहि राज्यकारभार इंग्लंडकडेच होता.

९६–८. John Austin—हा प्रसिद्ध आंग्ल कायदे-पंडित एकोणिसाव्या शतकांत होऊन गेला. (जन्म १७९०–मृत्यु १८५९) कायदे शास्त्राबद्दलचीं याचीं मतें The Province of Jurisprudence Determined आणि Lectures on Jurisprudence या दोन पुस्तकांतून व्यक्त झालेलीं आहेत. आपली हुकमत इतरांना मान्य करावयाला लावण्याचें सामर्थ्य अंगीं असणाऱ्या सर्वाधिकारी व्यक्तीनें वा शासन-संस्थेनें केलेले हुकूम म्हणजे कायदे असें तो म्हणतो.

१०३–१७. Leviathan—एक अजस्त्र जलचर. बायबलच्या जुन्या करारांत याचा उल्लेख आलेला असून " राजकारणांत आपलीच सत्ता सर्वश्रेष्ठ मानिली पाहिजे असें म्हणणाऱ्या व राष्ट्र-संघासारख्या आतर-राष्ट्रीय संस्थेची सत्ता मानावयास तयार नसणाऱ्या, व सत्तेस लालचावलेल्या सामर्थ्य-संपन्न राष्ट्रीय शासन-संस्था " या अर्थानें हा शब्द या ठिकाणीं वापरण्यांत आलेला आहे.

देशमुख आणि कंपनी

१९१ शनिवार,

पुणे २

मूल्य २ रु.

पुढील प्रकाशन



संध्या

—साने गुरुजी
